



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 952

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de noviembre de 2016

EDICIÓN DE 83 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización de las Fuerzas Militares y de Policía y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de ley número 154 de 2015 Cámara, “por la cual reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Consideraciones frente a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 101 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización de las Fuerzas Militares y de Policía y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de ley número 154 de 2015 Cámara, “por la cual reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización.*

Respetado Presidente:

Por considerar que el texto de ponencia para segundo debate conserva disposiciones con un alto impacto fiscal, de manera atenta me permito reiterar los comentarios y consideraciones que sobre el particular esta Cartera expuso frente al texto aprobado en primer debate, en los siguientes términos:

El proyecto de ley referenciado tiene por objeto regular la incorporación de los jóvenes colombianos mayores de 18 años a las filas de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y establecer los derechos, prerroga-

tivas y estímulos para los jóvenes llamados a prestar el servicio militar.

De conformidad con el artículo 10 de la Ley 48 de 1993¹, la obligación de definir la situación militar recae sobre todo varón colombiano a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad a excepción de los estudiantes de bachillerato, quienes la deben definir cuánto obtengan su título de bachiller.

El artículo 26 de la iniciativa establece que “*El inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, deberá pagar una contribución ciudadana, especial y pecuniaria al Tesoro Nacional...*”. Al respecto, es preciso decir que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional², dicha contribución corresponde a una cuota de compensación cuya naturaleza es de carácter tributario entendiendo por contribución su sentido más genérico.

La naturaleza de dicha cuota es de difícil clasificación debido a que involucra la obtención de un beneficio que se traduce en la oportunidad para el varón colombiano de continuar con el proceso educativo en aquellos eventos que se exime de la prestación del servicio militar, de suerte que para compensar ese beneficio es obligado a efectuar un pago:

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-621 de 2007 señaló:

“(...) *junto al sentido genérico y al más estricto referente a la parafiscalidad, existe un tercer significado del término contribución que designa algunas modalidades sui generis de tributos difícilmente clasificables en las categorías tradicionales y que involucran la idea de un beneficio obtenido por el particular que, para compensar ese beneficio, es obligado a efectuar un pago.*

Precisamente, a esta última clase es posible adscribir la cuota de compensación militar que, de una parte,

¹ Por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización.

² Ver Sentencia C-621 de 2007.

es obligatoria, pues el Estado la puede exigir al sujeto colocado en una específica situación normativamente señalada y, de otro lado, compensa la obtención de un beneficio, ya que la no prestación del servicio bajo banderas se traduce en una ventaja para el eximido, en cuanto tiene la posibilidad de dedicarse inmediatamente al desarrollo de labores productivas o a continuar con el siguiente estadio de su proceso educativo³.

Ahora bien, la Ley 1184 de 2008⁴ fijó los criterios para liquidar la cuota de compensación militar, así:

“(…) La Cuota de Compensación Militar, es una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual que debe pagar al Tesoro Nacional el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en la Ley 48 de 1993 o normas que la modifiquen o adicionen.

La base gravable de esta contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual, está constituida por el total de los ingresos mensuales y el patrimonio líquido del núcleo familiar del interesado o de la persona de quien este dependa económicamente, existentes a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la fecha en que se efectuó la clasificación. Entiéndase por núcleo familiar para efectos de esta contribución, el conformado por el padre, la madre y el interesado, según el ordenamiento civil.

La cuota de compensación militar será liquidada así: El 60% del total de los ingresos recibidos mensualmente a la fecha de la clasificación, más el 1% del patrimonio líquido del núcleo familiar del interesado o de aquel de quien demuestre depender económicamente existentes al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la clasificación. El valor mínimo decretado como cuota de compensación militar en ningún caso podrá ser inferior al 60% del salario mínimo mensual legal vigente al momento de la clasificación. (…). (Subraya y negrilla fuera de texto).

Frente al tema, es pertinente mencionar que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-600 de 2015 declaró la exequibilidad condicionada del artículo 1º de la Ley 1184 de 2008, en el entendido que para el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado “(…) que no dependan económicamente de su grupo familiar o de un tercero para efectos del pago de la cuota de compensación militar; se tomarán en cuenta como base de la contribución el total de sus ingresos mensuales y su patrimonio líquido (…)

De otra parte, el artículo 27 de la iniciativa busca modificar la manera de liquidar la mencionada contribución, para lo cual modifica el artículo 1º de la Ley 1184 de 2008 en los siguientes términos:

“…La liquidación de la cuota de compensación militar se efectuará de la siguiente manera, y utilizará como referencia la fecha en la cual el interesado alcanza la mayoría de edad:

1. Si el patrimonio líquido reportado en la declaración de renta del año inmediatamente anterior es inferior a 200 smlmv (Salarios mínimos legales mensuales vigentes) y el promedio del IBC de los últimos 2 años es inferior a 2 smlmv, el valor de liquidación corresponde al 40% de un smlmv.

2. Si el patrimonio líquido reportado en la declaración de renta del año inmediatamente anterior es superior a 200 smlmv y/o el promedio del IBC de los últimos 2 años es superior a 2 smlmv, la liquidación corresponderá a la suma del componente de patrimonio y el componente de ingresos, de acuerdo a los siguientes parámetros:

Componente Patrimonio

Superior o igual a 200 e inferior a 300 smlmv cancelará por patrimonio 2 smlmv

Superior o igual a 300 e inferior a 400 smlmv cancelará por patrimonio, 3 smlmv

Superior o igual a 400 e inferior a 500 smlmv cancelará por patrimonio 4 smlmv

Superior o igual a 500 e inferior a 600 smlmv cancelará por patrimonio 5 smlmv

De 600 smlmv en adelante cancelará por patrimonio 8 smlmv.

Componente Ingresos

Superior o igual a 2 e inferior a 4 smlmv cancelará por ingresos 1,1 smlmv

Superior o igual a 4 e inferior a 6 smlmv cancelará por ingresos 2,3 smlmv

Superior o igual a 6 e inferior a 8 smlmv cancelará por ingresos 3,6 smlmv

Superior o igual a 8 e inferior a 10 smlmv cancelará por ingresos 4,8 smlmv

Superior o igual a 10 e inferior a 12 smlmv cancelará por ingresos 6,0 smlmv

Superior o igual a 12 e inferior a 14 smlmv cancelará por ingresos 7,2 smlmv

Superior o igual a 14 e inferior a 16 smlmv cancelará por ingresos 8,4 smlmv

Superior o igual 16 e inferior a 18 smlmv cancelará por ingresos 9,6 smlmv

Superior o igual 18 e inferior a 20 smlmv cancelará por ingresos 10,8 smlmv

De 20 smlmv en adelante cancelará por ingresos 12 smlmv.

En todo caso, el valor de la cuota de compensación militar, resultado de la liquidación anterior, no podrá exceder los veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes…”

Además, la fórmula propuesta implica analizar diferentes fuentes de información, tales como la declaración de renta y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) donde está establecido el IBC (Ingreso Base de Cotización) que constituye un adecuado indicador de los ingresos de los trabajadores dependientes (asalariados) y no de los independientes (cuenta propia), que de acuerdo con información del Departamento Nacional de Estadística (DANE) presentan cerca del 43% de la población ocupada. Esto implicaría una subestimación de los ingresos y capacidad de pago de la contribución, lo que dificultaría aplicar criterios de equidad y conllevaría mayor riesgo de desfinanciamiento del fondo.

Así las cosas, surge el interrogante de cuál cotizante o cotizantes dentro del hogar se considerarán para el cálculo correspondiente.

³ C-621 de 2007.

⁴ Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones.

A juicio de esta Cartera, la Ley 1184 de 2008 cumple con un fin constitucionalmente válido y útil, pues dicha contribución está ajustada a los principios de justicia e igualdad respecto del esfuerzo que deben hacer los ciudadanos para aportar y cumplir sus cargas para el mantenimiento de la seguridad del Estado y sufragar los gastos que se causan para el funcionamiento de las fuerzas militares y de policía.

En este sentido, el Ministerio de Defensa informó a esta Cartera sobre la cuantía de recaudo y la finalidad de la cuota de compensación, así:

“(…) Por medio de las cuotas de compensación militar, el Sector Defensa recauda aproximadamente 75.000 millones de pesos anuales. Estos recursos son de gran importancia para el sector, pues financian proyectos como construcción y mejoras de la infraestructura de alojamientos de soldados, programas de bienestar, centros deportivos para la tropa, centros de instrucción para la mejora de capacidades militares, defensa jurídica para los miembros de la fuerzas militares, entre otros.

De acuerdo con el artículo 120 de la Ley 633 de 2000, estos recursos recaudados por conceptos de mora, multa y sanciones pecuniarias liquidadas de la Ley 48, pertenecen al Fondo de Defensa Nacional para el desarrollo de los objetivos y funciones de la Fuerza Pública. Dado lo anterior, generar un desincentivo para que las personas atiendan el llamado constitucional a prestar el servicio militar a cancelar la cuota de compensación militar por no prestarlo, afectaría las finanzas del sector. (...)”⁵.

Además, el proyecto de ley no señala a cargo de quién estará la función de realizar el recaudo de la cuota de compensación militar, como sí lo estableció el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 1184 de 2008: *“Estos recursos serán recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional-Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la fuerza pública en cumplimiento de su misión constitucional”*.

En cuanto al artículo 44, el proyecto establece en cabeza del Estado el reconocimiento de pasajes y viáticos al conscripto para su traslado al lugar de incorporación, su sostenimiento durante el viaje y el regreso a su domicilio una vez licenciado o desacuartelado. Al respecto, esta Cartera no tendría objeciones, siempre y cuando dichos gastos estén sujetos a las disponibilidades presupuestales contempladas dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector defensa.

En todo caso, el artículo 38 de la Ley 48 de 1993⁶ ya contempla dicha prerrogativa:

“Artículo 38. Al momento de ser incorporado. El conscripto llamado al servicio tiene derecho a que el Estado le reconozca los pasajes y viáticos para su traslado al lugar de incorporación, su sostenimiento durante el viaje y el regreso a su domicilio una vez licenciado”.

Frente al artículo 45 del proyecto, que refiere a los derechos que tiene todo colombiano durante la prestación del servicio militar obligatorio, es necesario men-

cionar que de conformidad con el artículo 39 de la Ley 48 de 1993 un ciudadano que se encuentre prestando el servicio militar cuenta con los siguientes beneficios:

- Desde el día de su incorporación hasta la fecha de licenciamiento, tendrá derecho a ser atendido por cuenta del Estado, en todas sus necesidades básicas atinentes a salud, alojamiento, alimentación, vestuario, bienestar y disfrutará de una bonificación mensual. Al momento de su licenciamiento, se proveerá al soldado regular y campesino, de una dotación de vestido civil.

- Previa presentación de su tarjeta de identidad militar vigente, disfrutará de espectáculos públicos, eventos deportivos y asistencia a parques de recreación, mediante un descuento del 50% de su valor total.

- Al otorgamiento de un permiso anual con una subvención de transporte equivalente al 100% de un salario mínimo mensual vigente y devolución proporcional de la partida de alimentación.

- En caso de calamidad doméstica comprobada o catástrofe que haya podido afectar gravemente a su familia, se otorgará al soldado un permiso igual, con derecho a la subvención de transporte equivalente al ciento por ciento de un salario mínimo legal vigente.

- Recibir capacitación orientada hacia la readaptación a la vida civil durante el último mes de su servicio militar.

- Todo colombiano que se encuentre prestando servicio militar, previa presentación de su tarjeta de identidad militar vigente, tendrá derecho no solo a la franquicia postal, sino también a la franquicia telefónica en todo el territorio nacional.

- La última bonificación será el equivalente a un salario mínimo mensual vigente.

En este sentido, en la actualidad el ordenamiento jurídico prevé mecanismos, derechos, prerrogativas y estímulos para la prestación del servicio militar.

De otra parte, el literal a) del artículo 45, la iniciativa establece como derecho del conscripto durante la prestación del servicio militar *“... a) Desde el día de su incorporación hasta la fecha del licenciamiento o desacuartelamiento, a ser atendido por cuenta del Estado en todas sus necesidades básicas atinentes a salud, alojamiento, alimentación, vestuario, bienestar y disfrutará de una bonificación mensual, como mínimo equivalente al 70% del salario mínimo legal mensual vigente...”* (Negrilla fuera de texto).

Con el fin de estimar el impacto fiscal de esta propuesta, se procede de la siguiente manera: actualmente, la bonificación mensual establecida en **\$101.727** en el Decreto 214 de 2016⁷ que se paga el personal que presta servicio militar en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional tiene un costo anual de \$212 mil millones distribuidos, así:

⁷ Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares; Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional; Personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, y Empleados Públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; se establecen bonificaciones para Alféreces, Guardiamarinas, Pilotines, Grumetes y Soldados, se modifican las comisiones y se dictan otras disposiciones en materia salarial.

⁵ Comunicación número 11057 de 22 de febrero de 2016.

⁶ Por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización.

Población y costo anual actual del personal que presta servicio militar en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional				
Denominación del cargo	Población	Bonificación mensual* (\$)	Costo anual unitario (\$)	Costo total anual (miles de millones de \$)
Soldados regulares, bachilleres y campesinos	130.565	101.727	1.220.724	159,4
Auxiliares de policía bachilleres	13.520	101.727	1.220.724	16,5
Cuerpo auxiliar de policía	14.300	210.862	2.530.344	36,2
TOTAL	158.385			212,1

*Decreto 214 de 2016

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, Cálculos: MHCP-DGPPN.

Bajo el supuesto de que se mantendría la población actual que presta servicio militar en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional, el costo anual de otorgar una bonificación mensual del setenta por ciento (70%)

de un salario mínimo legal mensual vigente al personal que presta el servicio militar es de \$917 mil millones, como se observa en el siguiente cuadro:

Población y costo anual actual del personal que presta servicio militar en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional (Parámetros establecidos en el proyecto de ley)				
Denominación del cargo	Población	Bonificación mensual* (\$)	Costo anual unitario (\$)	Costo total anual (miles de millones de \$)
Soldados regulares, bachilleres y campesinos	130.565	482.619	5.791.422	756,2
Auxiliares de policía bachilleres	13.520	482.619	5.791.422	78,3
Cuerpo auxiliar de policía	14.300	482.619	5.791.422	82,8
TOTAL	158.385			917,3

*Es el 70% del salario mínimo mensual legal vigente de 2016.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, Cálculos: MHCP-DGPPN.

Al hacer la resta del costo total anual obtenido en el segundo cuadro, con el obtenido en el primer cuadro, se obtiene el costo adicional del proyecto de ley que es de \$705 millones anuales; recursos que no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector (MGMP).

Adicionalmente, en los literales h), i) y j) de la misma disposición se establecen descuentos en la tarifa ordinaria dentro de los sistemas de servicio público de transporte masivo urbano o transporte intermunicipal; descuentos en el servicio aéreo de pasajeros en tarifa económica de destinos o rutas nacionales; descuentos en las tarifas de los planes que ofrezcan los operadores de servicio público de telefonía local y móvil para soldados, infantes de marina, soldados de aviación y auxiliares de policía o auxiliares del Cuerpo de Custodia del Inpec. Si bien el costo de esta serie de derechos es incuantificable, se puede afirmar que, eventualmente, las empresas que prestan esos servicios podrían presentar reclamaciones a la Nación con base en el costo de los descuentos aplicados al personal beneficiario.

Además, el artículo conlleva un riesgo de inconstitucionalidad, pues invade la competencia constitucional asignada al Gobierno nacional (numeral 19 del artículo 150 C.P.) para fijar el régimen salarial de la Fuerza Pública, esto en consonancia con el artículo 154 Superior, sobre iniciativa privativa del Ejecutivo.

En cuanto al artículo 46 del proyecto de ley, se establecen los derechos otorgados a los colombianos que hayan prestado servicio militar obligatorio a la finalización del mismo. En su literal a) se consagra:

“a) En las entidades del Estado de cualquier orden el tiempo de servicio militar le será computado para efectos de cesantía, pensión de jubilación de vejez, pensión de invalidez, asignación de retiro y prima de antigüedad en los términos de la ley.

Los fondos privados computarán el tiempo de servicio militar para efectos de pensión de jubilación de vejez y pensión de invalidez”.

Al respecto, se debe tener en cuenta que el Acto Legislativo 01 de 2005 reformó el artículo 48 de la Constitución Política y consagró:

(...) Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho de una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones. (Subrayas fuera de texto).

(...)

Para la liquidación de las pensiones solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. (Subrayas fuera de texto).

(...)

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo (...)” (Subrayas fuera de texto).

El texto Constitucional coadyuvó lo establecido en la Ley 797 de 2003⁸, en el sentido de que solo se puede adquirir el derecho a la pensión con fundamento en las cotizaciones efectuadas al Sistema General de Pensiones-S.G.P., claro está, con el pleno cumplimiento de los demás requisitos previstos por la ley, sin que los mismos puedan ser sustituidos por otras consideraciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de ley que se estudia no exige cotizaciones para el reconocimiento de una pensión de jubilación, por lo cual deviene en inconstitucional, comoquiera que va en contravía de lo dispuesto por el Acto Legislativo número 01 de 2005, que establece que solo se puede adquirir la pensión, con fundamento en las cotizaciones efectuadas al Sistema General de Pensiones.

Si se debieran hacer cotizaciones al Sistema General de Pensiones por el tiempo correspondiente al servicio militar obligatorio, estas tendrían que hacerse sobre el salario mínimo legal mensual vigente y no sobre el monto de la bonificación que propone el proyecto, ya que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 100 de 1993⁹ solo se puede cotizar por más de un salario mínimo legal mensual vigente, esto en concordancia con las sostenibilidad financiera del sistema.

De acuerdo con las proyecciones hechas por este Ministerio, la cotización por pensión que el proyecto de ley no contempla tendría un costo aproximado de \$209 mil millones de pesos anuales correspondientes a una población de 158.000 colombianos obligados a prestar servicio militar obligatorio, rubro que no se encuentran contemplado en el Presupuesto General de la Nación ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, pues la norma no hace referencia alguna a fuentes de financiación.

No debe olvidarse que de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Adicionalmente, es pertinente tener en cuenta el Plan de Austeridad adoptado por el Gobierno Nacional para el cuatrienio, pues resulta fundamental para el adecuado manejo de las finanzas públicas. Al respecto, el Gobierno nacional planteó criterios para la programación de los presupuestos, tales como ordenar que los gastos de funcionamiento se deban programar con criterios de austeridad, de manera que no se afecten las metas fiscales ni la asignación de recursos para privilegiar la inversión social y la inversión en infraestructura. Asimismo, se debe promover el uso de los recursos con criterios estrictos de austeridad, eficiencia y probidad, sin desmejorar la prestación de los servicios a la comunidad.

Ahora bien, el literal f) del artículo 46 establece que “(...) f) Las universidades e instituciones del sector

público otorgarán al reservista que sea admitido para adelantar estudios profesionales, tecnológicos y técnicos un descuento equivalente al 20% sobre el valor de la matrícula durante toda la carrera. (...)”.

Al respecto, la disposición implicaría la erogación adicional de recursos por parte de la Nación, toda vez que el descuento del 20% que se le otorgue al reservista que se matricule para adelantar estudios superiores serían cubiertos con recursos del Presupuesto General de la Nación, tal como sucede con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997¹⁰ en los siguientes términos:

“(...) 5. El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos (...)”.

Por este concepto, la Nación ha venido apropiando recursos del orden de \$35 mil millones anuales.

Es importante resaltar lo manifestado en el mensaje presidencial que acompaña al citado Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017¹¹ “Un presupuesto para la nueva economía” en la cual el señor Presidente de la República y el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público manifiestan:

“La economía colombiana atraviesa una coyuntura diferente a la vivida en años anteriores. Enfrenta el efecto de choques externos asociados con la caída del precio internacional del petróleo y la desaceleración económica de nuestros principales socios comerciales. La magnitud de sus efectos sobre los ingresos corrientes de la Nación es mayor a la experimentada con la crisis de inicios de la década de los ochenta, la de finales de siglo y a la vivida en los años 2008-2009 por efecto de la crisis mundial (...) La programación presupuestal para los próximos años debe reconocer esta realidad. (...) Todas las medidas que se proyecten deben buscar enfrentar el reto que se ha fijado esta administración: reducir el déficit, “hacer más con menos”, y consolidar una economía moderna y sostenible-, más diversificada y, por ende, más resistente a los choques externos (...)”.

“(...) Hemos preparado un presupuesto fiscalmente sensato y responsable, que cumple estrictamente las metas de la regla fiscal, macroeconómicamente consistente y realista, y comprometido con las políticas sociales (...)”.

Para lograrlo implementamos la estrategia denominada Austeridad Inteligente que nos permite distribuir el peso del ajuste entre las diferentes políticas disponibles, sin sobrecargar ninguno de los frentes: ingresos, gasto público y endeudamiento (...)”.

Por su parte, el literal h) del artículo 46 del proyecto establece: “se autoriza al Gobierno nacional para que a través del Icetex cree una línea de crédito educativo para reservistas de primera clase. En los casos que aplique, este beneficio no será acumulativo con la Ley 1699 de 2013”.

Al respecto, se debe precisar que la creación de una línea especial de crédito para reservistas de primera clase por parte del Icetex propicia la erogación de re-

⁸ Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

⁹ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes.

¹¹ Proyecto de ley 040 de 2016 Cámara, 60 de 2016 Senado

cursos por parte de la Nación, teniendo en cuenta que el costo promedio anual de un crédito del Icetex para una persona que haga parte de comunidades indígenas o afrodescendientes, actualmente es de \$3.617...68. Si se parte del supuesto de que cada año el 50% de los reservistas (79.193 reservistas) accede al crédito educativo aquí establecido se obtiene un costo para la Nación de \$286 mil millones anuales, que no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.

En todo caso, es importante precisar que actualmente existe en el Icetex el “Crédito para Reservistas de Honor” destinado a quienes el Ministerio de Defensa Nacional acredite como “Reservista de Honor” de acuerdo con lo establecido en la Ley 14 de 1990¹².

Ahora bien, el literal i) del mismo artículo establece: “i) El Gobierno nacional creará una línea especial de crédito de fomento a largo plazo, con el objeto de propiciar el regreso a la actividad agropecuaria de los soldados, infantes de marina, soldados de aviación, auxiliares de policía y auxiliares del Cuerpo de Custodia del Inpec proveniente de áreas rurales para el fomento de formas de economía solidaria, tales como microempresas entre quienes prestaron el servicio militar”.

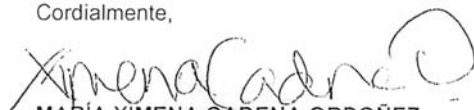
La creación de esta línea especial de crédito de fomento a largo plazo tiene un costo anual para la Nación de \$8.105.084 por crédito otorgado. En un escenario en el que 1 de cada 10 reservistas (15.839 reservistas) accede a este crédito, el costo total para la Nación sería de \$128 mil millones.

En conclusión, la suma de las propuestas relativas a establecer prerrogativas y estímulos para los jóvenes llamados a prestar el servicio militar, demandarían recursos del orden de \$1.3 billones anuales que como bien se ha expuesto no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector.

Por todo lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera respetuosa, se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

Cordialmente,


MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ
Viceministra General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
JCPA/LQV/CARGO
DGPPN/DGREGS

Con copia a:

Honorable Senador Mauricio Aguilar Hurtado - Autor
 Honorable Representante María Eugenia Triarúa Vargas - Autor / Ponente

Honorable Representante José Luis Pérez Oyuela - Coordinador Ponente

Honorable Representante Federico Eduardo Hoyos Salazar - Ponente

Honorable Representante Efraín Antonio Torres Monsalvo - Ponente

Honorable Representante Ana Paola Agudelo García - Ponente

Honorable Representante Alirio Uribe Muñoz - Ponente

Honorable Representante Aída Merlano Rebolledo - Coordinador Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes para que obre en el expediente.

UJ-2381-16

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 277 DE 2016 CÁMARA, 127 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales; se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorables Representantes

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ

ESPERANZA MARÍA PINZÓN DE JIMÉNEZ

GERMÁN BERNARDO CARLOSAMA LÓPEZ

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 número 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de ley número 277 de 2016 Cámara, 127 de 2015 Senado, “por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales; se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones”.

Respetados Congresistas:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto aprobado en tercer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley tiene por objeto “establecer los lineamientos que rigen la relación laboral de las personas que prestan sus servicios en los Programas de

¹² Por la cual se establece la distinción “Reservista de Honor”, se crea el escalafón correspondiente y se dictan otras disposiciones.

Atención Integral a la Primera Infancia, Protección Integral de la Niñez y Adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entiéndase las que se desempeñan como madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales y se garantiza la seguridad alimentaria". Para ello se consagran (i) principios y reglas; (ii) vínculo laboral de las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas y tutoras directamente con el ICBF; (iii) beneficios del orden económico y social tales como subsidio permanente de vejez para las madres comunitarias, FAMI, sustitutas y tutoras, cobertura en las cotizaciones, acceso gratuito a la educación básica y media; (iv) se incluyen disposiciones para la revisión periódica de la dotación de bienes y servicios para el funcionamiento de estos programas; y (iv) otras relacionadas con el mejoramiento y cobertura, evaluación y seguimiento y rendición de cuentas de estos servicios.

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa, "...el proyecto de ley pone en cuestionamiento la forma irregular como han sido vinculadas las madres comunitarias y madres FAMI al Programa de Hogares del ICBF durante los 24 años de existencia, dando lugar a una grave violación de los principios constitucionales a la igualdad y a la no discriminación, especialmente en las relaciones del trabajo, razón por la cual el legislador, en ejercicio de su facultad constitucional de conformación legislativa, busca restablecer los derechos laborales de las madres comunitarias con la propuesta de fijación de los lineamientos que deben regir la relación contractual entre estas trabajadoras y las entidades contratantes..."¹.

En lo relacionado con la presente iniciativa, es necesario recordar que el Plan Integral para la Primera Infancia hace parte de una política integral dirigida a los niños y niñas menores de seis años, que comprende un compromiso institucional intersectorial e intercultural. El Plan Sectorial 2006-2010 del Ministerio de Educación Nacional (MEN) introdujo la educación para la primera infancia como un asunto prioritario con un enfoque que parte de la "integridad"². Del mismo modo, la priorización señalada se encuentra incluida en el Plan Decenal de Educación 2006-2016³.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, contenido en la Ley 1450 de 2011⁴, estableció que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) debía priorizar su presupuesto en forma ascendente para ser destinado a la financiación de la estrategia de atención a la primera infancia. Impuso en la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia (CIAPI) la definición de mecanismos y plazos para poner en marcha la estrategia de ajuste de oferta programática. Y para el efecto, consagró que el modelo debía atender dentro de sus criterios la formación y profesionalización de las madres comunitarias, con el fin de prestar una mejor atención de los niños y niñas, conforme al desarrollo de la estrategia de Aten-

ción Integral a la Primera Infancia previsto por la Comisión Intersectorial para la AIPI.

De acuerdo con lo anterior, la atención Integral a la Primera Infancia *bajo la modalidad comunitaria* quedó establecida en la Ley 1450 de 2011 no solo como prioridad, sino como una línea de atención que requería ser reforzada en términos de calidad y enseñanza de los menores de edad. Así quedó expresado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, al establecer:

"...Con el fin de lograr una gestión eficiente y efectiva de De Cero a Siempre, se requiere contar con una instancia articuladora y coordinadora de las diferentes entidades, la política y sus programas y operadores.

(...) Lo anterior, implica contar con un sistema de aseguramiento de la calidad para la prestación del servicio de atención integral, para lo cual se adelantará el desarrollo e implementación del sistema que se ha venido diseñando bajo la coordinación del MEN, con la participación de las entidades competentes. Dentro de los estándares de calidad que se buscan para la prestación de servicios a la primera infancia, adquiere especial relevancia la formación de talento humano. Este aspecto garantiza la generación de una capacidad y una oferta de atención pertinente que hace posible un aumento de cobertura con calidad sin limitaciones.

Por tanto, se requiere implementar un sistema de formación integral de talento humano que involucre instituciones de educación superior, normales superiores, el SENA, instituciones de formación para el trabajo, las Cajas de Compensación y otras entidades, en el marco del desarrollo infantil temprano, el aprendizaje, el cuidado responsable y la sensibilización a los padres o cuidadores, siguiendo los lineamientos previstos en este plan para el desarrollo y cualificación de competencias laborales.

Para ello, se desarrollarán las siguientes estrategias: (...) (2) diseño e implementación de procesos de cualificación de los agentes cuidadores y educativos que trabajan con la primera infancia, a través de metodologías virtuales y presenciales, con parámetros de calidad, que respondan a las particularidades y requerimientos de las regiones. Adicionalmente, se adelantarán procesos de formación y cualificación para las madres comunitarias del programa hogares comunitarios de bienestar, de manera gradúa, conforme al incremento de la cobertura y la migración de modalidades no integrales a integrales; lo cual facilitará su profesionalización y debiendo priorizar su contratación en los procesos de cualificación de la oferta integral de atención a la primera infancia que adelantará la Comisión Intersectorial para Primera Infancia en el marco de la estrategia De Cero a Siempre..."⁵.

No sobra decir que a partir de la Ley 1450 de 2011 se estableció que el diseño e implementación de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI) se denominaría *De Cero a Siempre*, liderada por la Presidencia de la República, que "...se proyecta como una atención que cumpla con criterios de calidad, orientada a potenciar de manera adecuada las diferentes dimen-

¹ *Gaceta del Congreso* 971 de 2015

² <http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177827.html>

³ http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-166057_resumen.pdf

⁴ Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011.

⁵ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Bases%20PND%202010-2014%20Versi0n%205%2014-04-2011%20completo.pdf>

siones del Desarrollo Infantil Temprano⁶. La orientación de la estrategia y el programa quedaron plasmados como un objetivo a seguir dentro de las funciones asignadas a la Comisión Intersectorial para la AIPI⁷.

Con base en los objetivos referidos contenidos en el PND 2010-2014, se consagraron en la Ley 1450 de 2011, además de la formación y profesionalización de las madres comunitarias, varias disposiciones que buscan impactar el aseguramiento de la calidad en la AIPI bajo la modalidad comunitaria. Así por ejemplo, se estableció (i) el acceso al subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) a las personas que dejen de ser madres comunitarias y no reúnan los requisitos para acceder a la pensión, ni sean beneficiarias del programa de asignación de beneficios económicos periódicos (BEP) del régimen subsidio en pensiones y, por tanto, cumplan con las condiciones para acceder a la misma⁸ (ii) un incremento en las bonificaciones que se reconoce a las madres comunitarias y la asignación de una bonificación para las madres sustitutas, adicional al aporte mensual que les venía asignando el ICBF⁹ y (iii) un ajuste en el cálculo actuarial de las cotizaciones durante el periodo comprendido el 29 de enero de 2003 y el 14 de abril de 2008 para las madres comunitarias, FAMI y sustitutas que ostentaron esta condición entre las fecha mencionadas y no tuvieron acceso al FSP¹⁰. Beneficios que fueron reglamentados a través del Decreto 605 de 2013¹¹ y que siguen vigentes a la luz de lo dispuesto en el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015¹².

Es importante recordar que los Hogares Comunitarios de Bienestar, reconocidos a partir de la Ley 89 de 1988¹³, se constituyeron a través de becas asignadas por el ICBF y los recursos locales. De esta manera y conforme lo consagró el Decreto 1422 de 2007¹⁴, la vinculación de las madres comunitarias que participaran en los programas de “Hogares de Bienestar”, se realizaría mediante su trabajo solidario, por lo que los ingresos recibidos correspondían a una contribución voluntaria, sin que ello implicara una relación laboral.

En concordancia con los parámetros expuestos, el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, reglamentado en el Decreto 289 de 2014, dio lugar a la formalización laboral de las madres comunitarias y aseguró para las madres sustitutas la entrega de una bonificación equivalente al salario mínimo.

De acuerdo con la información más reciente que reposa en la página web del ICBF¹⁵, a la fecha hay

69.000 madres comunitarias, entre ellas algunos padres comunitarios de todo el país. Atienden 1 millón 77 mil niños y niñas en la modalidad comunitaria de la educación inicial, a través del servicio de hogares comunitarios en todas sus formas:

Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) Tradicional, Hogares Comunitarios de Bienestar FAMI y Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados.

A su vez, es más que claro que en virtud de la Ley 1607 de 2012, desde el año 2014 las madres comunitarias gozan de protección laboral, esto es que su vinculación con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar será a través de contratos laborales, lo que genera las garantías mínimas previstas en la legislación laboral colombiana, contenidas de manera especial en el Código Sustantivo de Trabajo (CST). Esta legislación, en desarrollo del artículo 53 superior, regula las relaciones de derecho individual del trabajo de carácter particular¹⁶, contiene el mínimo de derechos y garantías consagradas en favor de los trabajadores¹⁷ y presume en toda relación de trabajo personal la existencia de un contrato de trabajo¹⁸.

Así las cosas, toda persona que cuente con una relación laboral, bien porque tenga formalmente un contrato de trabajo o reúna materialmente los requisitos exigidos de una relación laboral, goza de las garantías mínimas que brinda la legislación colombiana, por lo que para el asunto en cuestión resulta innecesaria la consagración de un nuevo estatuto laboral, pues los principios y reglas laborales que se proponen son en esencia las mismas del CST.

Lo anterior se enfatiza teniendo en cuenta que la Ley 1607 de 2012 dice explícitamente que las madres comunitarias serían *formalizadas laboralmente*, como en efecto sucedió, a partir de 2014, pues todas las madres comunitarias fueron formalizadas laboralmente y actualmente se encuentran devengando un salario mínimo o su equivalente de conformidad con el tiempo de dedicación al programa más las prestaciones de ley, según se cumpla el tiempo de causación. Las madres sustitutas reciben una bonificación equivalente a un salario mínimo, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes. Así las cosas, para la actual vigencia fiscal se han destinado alrededor de \$700 mil millones para cubrir 58.472 madres comunitarias y madres FAMI con todos los factores prestacionales, y \$45.512 millones para el cubrimiento de la beca y subsidios de 5.501 madres sustitutas y tutoras, para un total de \$745.951 millones, los cuales se discriminan según la modalidad del hogar comunitario de la siguiente manera:

Modalidad	Personas	Costo Anual
Madres Comunitarias tradicionales	48.311	\$606.038
Madres Comunitarias FAMI	10.161	\$94.401
Madres Sustitutas	5.295	\$43.808
Madres Tutoras	206	\$1.704
TOTAL	63.973	\$745.951

(Cifras expresadas en millones de pesos. Fuente: ICBF. Cálculos propios)

¹⁶ Artículo 3° del C. S. T.

¹⁷ Artículo 13 del C. S. T.

¹⁸ Artículo 24 del C. S. T.

⁶ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Bases%20PND%202010-2014%20Versi0n%205%2014-04-2011%20completo.pdf>

⁷ Decreto 4875 de 2011.

⁸ Artículo 164 de la Ley 1450 de 2011.

⁹ Artículo 165 de la Ley 1450 de 2011.

¹⁰ Artículo 166 de la Ley 1450 de 2011.

¹¹ Por el cual se reglamentan los artículos 164 y 166 de la Ley 1450 de 2011.

¹² Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

¹³ Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ “Por el cual se concede un estímulo a las Madres Comunitarias del “Programa Hogares Comunitarios de Bienestar”.

¹⁵ <http://www.icbf.gov.co/portal/page/PrimeraInfanciaICBF/Madres>

Ahora bien, en el texto aprobado en tercer debate al presente proyecto de ley se pretende que la vinculación de las madres sustitutas y tutoras sea de carácter laboral y además que dicha vinculación sea directa con el ICBF, de la misma forma que lo serían las madres comunitarias y madres FAMI, es decir que hagan parte de su planta de personal, situación que implicaría costos adicionales, comoquiera que entrarían a recibir beneficios adicionales bajo el régimen prestacional de los empleados públicos del orden nacional, que es más amplio que el del orden privado (CST), el incluye, entre otros, prima de vacaciones y bonificación por cada año de servicios prestados, según lo previsto en los Decretos-ley 1042¹⁹ y 1045 de 1978²⁰, y del mismo modo las asignaciones básicas mensuales se regirían por la Ley 4ª de 1992²¹.

En este aspecto, la presente iniciativa no atiende a lo dispuesto por el artículo 92 de la Ley 617 de 2000²² que estableció límites estrictos a los gastos de personal²³, ni a lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1769 de 2015²⁴ que fijó el procedimiento a seguir para la modificación de plantas de personal.

En relación con esta iniciativa, se debe reiterar que actualmente las madres sustitutas y tutoras reciben una beca equivalente a un salario mínimo proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes, lo que representa erogaciones en 2016 por \$45.512 millones; de modo que de aprobarse la formalización laboral de estas 5.501 madres en los mismos términos que actualmente se encuentran las madres comunitarias, es laboral de estas 5.501, es decir, sin vinculación al ICBF pasarían a representar \$69.309 millones, así, la formalización laboral de las madres sustitutas y tu-

toras en términos del CST representa un incremento de \$23.797 millones.

Ahora bien, en un escenario donde las madres comunitarias tradicionales, FAMI, sustitutas y tutoras se encuentran formalizadas laboralmente a la luz del CST podrían representar erogaciones en 2016 del orden de \$769.748 millones²⁵ a su turno si dicha formalización se diera teniendo por empleador al ICBF (régimen de servidores públicos) pasarían a representar alrededor de \$1.041.185 millones, es decir “271.437 millones adicionales. Así las cosas, la vinculación laboral directa con el ICBF contenida en el artículo 4º del proyecto de ley representa \$295.234 millones adicionales, que no se tienen presupuestados actualmente, y que constituirían un gasto recurrente a partir de su aprobación.

En este sentido, esta cartera encuentra inconveniente e innecesaria la propuesta relacionada con la formalización mediante los hogares comunitarios. De igual forma, como se anunció anteriormente, las madres sustitutas gozan de una beca equivalente a un salario mínimo proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes. Por otro lado, la iniciativa en los artículos 5º y 6º consagran un subsidio permanente a la vejez para las madres comunitarias, FAMI sustitutas y tutoras equivalente a 1 salario mínimo mensual legal vigente smmlv, si laboró más de 20 años o más, o proporcional al tiempo laborado si la laboró más de 10 años y menos de 20 años; establece también los requisitos de acceso al mismo, el cual no es concurrente ni con Pensión Vejez ni con Beneficios Económicos Periódicos (BEP).

Al respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 estableció que las personas que dejen de ser madres comunitarias y no reúnan los requisitos para acceder a una pensión, ni sean beneficiarias de BEP, tendrán acceso a un subsidio de la subcuenta de subsistencia del FSP, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.

Este artículo fue reglamentado mediante el Decreto 605 de 2013²⁶, en el que se consagraron las condiciones para la subcuenta de subsistencia del FSP. El monto del subsidio a cargo de esa subcuenta será a los adultos mayores, a través del Programa de Protección Social que en suma asciende entre \$220.000 a \$280.000 pesos, según la persona tenga entre 10 y 20 años de servicio o más.

Es importante resaltar que el artículo 212 de la Ley 1753 de 2015 estipula que las personas beneficiarias (comunitarias, sustitutas y FAMI del programa Subsidio Aporte a la Pensión podrán vincularse al servicio complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEP) y trasladar un porcentaje de dicho subsidio en la proporción y condiciones que reglamente el Gobierno nacional.

El siguiente cuadro asume los costos, población y valor actuarial por año. Además presenta la discriminación de la carga presupuestal que corresponde al ICBF y Colombia Mayor de acuerdo con lo establecido en el Decreto 605 de 2013.

¹⁹ Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.

²¹ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

²² Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

²³ Artículo 92. *Control a gastos de personal.* Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales.

²⁴ Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de Capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016.

²⁵ A la luz del C. S. T.

²⁶ “Por el cual se reglamenta los artículos 164 y 166 de la Ley 1450 de 2011”.

Madres Comunitarias								
Año	Costos Totales Esperados	Valor Actuarial	Costos Esperados Art 5 Decreto 605/2013	Valor Actuarial Art 5 Decreto 605/2013	Población Beneficiaria Art 5 Decreto 605/2013	Costos Esperados A Cargo del ICBF	Costos Esperados A Cargo de Colmayor	
2016	\$ 39.975.747.167,00	\$ 1.720.154.448.788,00	\$ 12.589.503.112,00	\$ 1.033.538.927.917,00	8.434	\$ 8.000.580.613	\$ 4.588.916.455	
2017	\$ 45.123.409.218,00	\$ 1.747.385.849.086,00	\$ 14.896.039.170,00	\$ 1.082.171.401.797,00	9.670	\$ 9.174.873.284	\$ 5.221.165.381	
2018	\$ 52.987.441.777,00	\$ 1.770.352.938.087,00	\$ 17.249.160.624,00	\$ 1.109.966.377.131,00	11.092	\$ 10.624.348.175	\$ 6.025.012.448	
2019	\$ 58.858.125.428,00	\$ 1.786.060.116.163,00	\$ 20.021.513.326,00	\$ 1.136.429.697.108,00	12.601	\$ 12.331.552.071	\$ 7.089.721.556	
2020	\$ 66.277.864.329,00	\$ 1.796.706.070.364,00	\$ 23.036.598.576,00	\$ 1.161.000.351.189,00	14.280	\$ 14.200.561.314	\$ 8.255.031.212	
2021	\$ 74.312.740.890,00	\$ 1.799.645.334.276,00	\$ 26.340.619.568,00	\$ 1.183.524.942.724,00	16.121	\$ 16.340.090.071	\$ 10.193.538.477	
2022	\$ 80.707.422.619,00	\$ 1.794.345.897.122,00	\$ 30.184.715.743,00	\$ 1.203.261.606.093,00	18.030	\$ 18.591.581.573	\$ 11.581.121.171	
2023	\$ 88.827.049.992,00	\$ 1.782.184.013.484,00	\$ 34.311.293.819,00	\$ 1.220.002.139.564,00	20.043	\$ 21.131.254.214	\$ 13.139.039.758	
2024	\$ 96.140.734.948,00	\$ 1.761.091.242.031,00	\$ 38.819.628.726,00	\$ 1.233.118.429.575,00	22.182	\$ 23.910.060.740	\$ 15.369.548.581	

Respecto de las madres sustitutas, el artículo 111 de la Ley 1769 de 2015²⁷ consagra las condiciones tener acceso al subsidio otorgado por la subcuenta de subsistencia del FSP en los mismos términos que fue inicialmente otorgado a las madres comunitarias. El artículo en comento fue reglamentado mediante el Decreto 1345 de 2016²⁸.

Con un valor presente actuarial de \$194.000 millones, los costos para el caso de las madres sustitutas tienen un comportamiento similar al de la población de madres comunitarias. El siguiente cuadro resume los costos, población y valor actuarial por año. Además presenta la discriminación de la carga presupuestal que corresponde al ICBF y Colombia Mayor de acuerdo con lo establecido en el Decreto 605 de 2013.

Sustitutas								
Año	Costos Totales Esperados	Valor Actuarial	Costos Esperados Art 5 Decreto 605/2013	Valor Actuarial Art 5 Decreto 605/2013	Población Beneficiaria Art 5 Decreto 605/2013	Costos Esperados A Cargo del ICBF	Costos Esperados A Cargo de Colmayor	
2016	\$ 3.891.064.702,00	\$ 194.867.460.232,00	\$ 1.504.438.072,00	\$ 130.889.187.305,00	751	\$ 926.634.136	\$ 577.813.496	
2017	\$ 4.457.115.288,00	\$ 198.615.460.711,00	\$ 1.721.115.815,00	\$ 134.555.979.202,00	877	\$ 1.065.081.824	\$ 661.533.491	
2018	\$ 4.744.027.592,00	\$ 201.924.679.240,00	\$ 1.910.678.113,00	\$ 138.148.257.922,00	1.004	\$ 1.176.838.375	\$ 733.831.738	
2019	\$ 6.154.795.782,00	\$ 205.067.877.714,00	\$ 2.189.462.077,00	\$ 141.687.083.002,00	1.182	\$ 1.348.548.965	\$ 840.913.112	
2020	\$ 6.379.161.735,00	\$ 206.869.605.209,00	\$ 2.541.778.848,00	\$ 145.077.525.762,00	1.350	\$ 1.565.550.412	\$ 926.228.479	
2021	\$ 7.291.374.291,00	\$ 208.510.061.213,00	\$ 2.902.223.112,00	\$ 148.257.176.790,00	1.540	\$ 1.787.557.282	\$ 1.114.660.330	
2022	\$ 8.427.661.355,00	\$ 209.267.434.399,00	\$ 3.366.048.974,00	\$ 151.148.351.825,00	1.755	\$ 2.073.240.687	\$ 1.242.858.287	
2023	\$ 9.271.504.245,00	\$ 208.873.363.966,00	\$ 3.872.805.475,00	\$ 153.693.594.065,00	1.981	\$ 2.385.395.735	\$ 1.487.439.740	
2024	\$ 9.449.945.611,00	\$ 207.585.934.110,00	\$ 4.356.572.976,00	\$ 155.853.621.051,00	2.188	\$ 2.683.331.231	\$ 1.673.212.741	

Así las cosas, la iniciativa permite la asignación de un nuevo subsidio a las madres comunitarias, FAMI y sustitutas las cuales ya gozan de uno en virtud de lo establecido en la reglamentación mencionada. Adicionalmente, las madres sustitutas y FAMI acceden a subsidios puntuales y periódicos del programa BEP²⁹. Al respecto, se debe precisar que el otorgamiento de subsidios no puede ser indiscriminado ni focalizarse solamente a un grupo poblacional, por tal motivo en el evento de aprobarse la presente iniciativa se generarían desigualdades frente a otros grupos poblacionales que reciben un subsidio o auxilio.

En esta materia la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-923 de 2000 y respecto a los subsidios otorgados a los particulares consideró lo siguiente:

“...El subsidio establecido en los artículos 6° y 7° del proyecto de ley, constituye un auxilio de aquellos prohibidos por la Carta, comoquiera que no se fundamenta en mandato constitucional alguno que ordene expresamente al Estado su establecimiento.

En efecto, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, para que puedan destinarse contribuciones económicas en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado sin que tal destinación constituya vulneración del artículo 355 de la Carta Política, debe existir un mandato constitucional expreso mediante el cual se imponga al Estado el deber de adoptar las medidas encaminadas a financiar, con cargo al presupuesto nacional o con bienes públicos, la asignación de subsidios en favor de determinadas personas o de actividades que beneficien a un sector de la población o fomenten propósitos de interés público o social.

²⁷ Por la cual se decreta el presupuesto de rentas de capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2016.

²⁸ Por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 1769 de 2015, referente al acceso de las Madres Sustitutas al Subsidio otorgado por la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

²⁹ Artículo 212 Ley 1753 de 2015.

El artículo 6° proyecto al establecer, en forma general, un subsidio en beneficio de los veteranos de guerra sin establecer distinción alguna respecto del tipo de subsidio, ni de la situación económica de los beneficiarios, contraría el inciso 2° del artículo 46 de la Constitución Política toda vez que la citada disposición determina que el Estado garantizará a las personas de la tercera edad el subsidio alimentario, siempre que aquellas se encuentren en estado de indigencia.

Por las razones expuestas, el subsidio decretado en el artículo comentado configura un auxilio que vulnera el artículo 355 de la Carta...” (Negritas fuera de texto).

Conforme a lo anterior, no se encuentra fundamento constitucional para otorgar el subsidio de vejez pretendido a las madres comunitarias, sustitutas, tutoras y FAMI, más aun tratándose de trabajadoras del sector privado, teniendo en cuenta que las madres comunitarias actualmente se encuentran formalizadas perteneciendo al sector laboral de la economía. De la misma manera, se estaría otorgando más de un subsidio a estas madres, colocándolas en una posición privilegiada, lo cual constituye una medida desigual y desproporcionada frente a otros grupos de personas que solamente gozan de un solo subsidio, como los deportistas y víctimas de la violencia.

Ahora bien, el subsidio permanente a la vejez que propone el proyecto tiene en cuenta requisitos como edad³⁰, tiempo de servicios y una cuantía de un salario mínimo, por lo tanto se constituye en una pensión con apariencia de subsidio.

Al respecto, es bueno tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, que estableció **“... A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados...”**.

Por lo anterior, la prestación económica que se propone y que la iniciativa denomina “subsidio permanente de vejez” no es un subsidio a la cotización sino una mesada pensional lo que va en contravía de las exigencias constitucionales para adquirir tal derecho³¹, edad y tiempo de cotización, por lo que deviene en inconstitucional. En especial, una mesada de esta naturaleza vulnera el derecho a la seguridad social, el principio de igualdad y atenta contra la sostenibilidad del sistema en razón al trato diferencial que hace en la materia frente a otros grupos poblacionales vulnerables de especial protección, sin justificación objetiva alguna, y al incremento en el gasto público para hacer efectivo dicho subsidio sin que exista una fuente adicional o alternativa de financiación; recursos que en todo caso no se encuentran contemplados en el Presupuesto General de la Nación ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo; escenario que incumple a su vez las exigencias del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de establecer en todo proyecto de ley la fuente de financiación de los gastos que la propuesta genere.

Adyacente, el subsidio que se pretende crear, por sus características, contraviene las prohibiciones expresamente consagradas al Congreso de la República, contenida en el artículo 136-4 superior, esto es “de-

cretar a favor de personas o entidades, donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente”.

Para realizar el cálculo del costo implícito en la propuesta, se supuso que el pago del subsidio se realiza mensualmente.

Además, se contemplaron dos escenarios para las madres que tienen una permanencia entre 10 y 20 años así:

• Escenario 1: Se paga una menor bonificación del subsidio siguiendo una distribución lineal decreciente de la siguiente manera³²:

Edad	Subsidio	Porcentaje	Costo	Costo Total
> 20 años	\$ 689.455	100%	16.639	\$ 1.37.659
> 19 años	\$ 620.510	90%	1.295	\$ 9.546
> 18 años	\$ 551.564	80%	1.678	\$ 11.109
> 17 años	\$ 482.619	70%	1.997	\$ 11.563
> 16 años	\$ 413.673	60%	1.414	\$ 7.018
> 15 años	\$ 344.728	50%	1.392	\$ 5.759
> 14 años	\$ 275.782	40%	1.280	\$ 4.237
> 13 años	\$ 206.837	30%	1.395	\$ 3.890
> 12 años	\$ 137.891	20%	1.295	\$ 2.678
> 11 años	\$ 68.946	10%	1.564	\$ 1.294
> 10 años	\$ 34.473	5%	1.922	\$ 795
< 10 años	\$ 0	0%	32.140	\$ 0

(Fuente: ICBF – Cálculos propios)

• Escenario 2: Se paga un subsidio equivalente al 50% del smmlv:

Edad	Subsidio	Porcentaje	Costo	Costo Total
> 20 años	\$ 689.455	100%	16.639	\$ 1.37.659
> 10 años y < 20 años	\$ 344.728	50%	15.195	\$ 62.857
< 10 años	\$ 0	0%	32.140	\$ 0

(Fuente: ICBF – Cálculos propios)

De este modo, el subsidio permanente a la vejez establecido en el proyecto de ley representa para la Nación costos que se ubican entre los 194 mil millones y los \$200 mil millones, dependiendo del escenario en el que se distribuyan los recursos para las madres que han laborado más de 10 años y menos de 20 años.

Ahora bien, de ser aprobada la presente iniciativa el valor de la reserva actuarial en comparación con el del subsidio vigente a cargo de la subcuenta de subsistencia (Decretos 605 de 2013 y 1345 de 2016), tiene un impacto tal, que incrementa en \$4.5 billones el valor del pasivo como se refleja en el siguiente cuadro:

Año	PL 127/15 Senado		Decretos 605 y 1345 de 2016 (Subsidio a Madres Comunitarias, Sustitutas y FAMI)	
	Valor Actuarial	Costos Totales Esperados	Valor Actuarial	Costos Totales Esperados
2016	\$ 5.426.424.147.134	\$ 143.347.897.862	\$ 1.892.185.893.667	\$ 43.973.321.884
2017	\$ 5.247.753.477.241	\$ 134.175.745.274	\$ 1.722.124.434.665	\$ 40.435.750.140
2018	\$ 5.013.943.575.815	\$ 125.958.837.051	\$ 1.547.389.231.896	\$ 38.291.185.565
2019	\$ 4.712.644.929.364	\$ 118.357.181.741	\$ 1.364.664.127.775	\$ 34.333.937.971
2020	\$ 4.372.417.252.368	\$ 107.611.263.322	\$ 1.176.376.677.400	\$ 29.605.155.782
2021	\$ 4.023.955.727.721	\$ 97.025.251.741	\$ 975.495.967.704	\$ 24.144.014.275
2022	\$ 3.671.631.255.334	\$ 87.519.511.722	\$ 773.780.446.834	\$ 18.778.154.811
2023	\$ 3.326.183.972.391	\$ 78.054.056.054	\$ 586.412.474.832	\$ 14.729.734.965
2024	\$ 2.975.362.272.422	\$ 68.577.712.806	\$ 407.200.368.234	\$ 10.754.808.443
2025	\$ 2.642.961.941.960	\$ 59.127.577.715	\$ 234.703.360.123	\$ 7.775.962.585
2030	\$ 1.321.021.021.021	\$ 30.166.434.134	\$ 142.162.360.543	\$ 3.972.033.522
2035	\$ 690.477.744.774	\$ 15.747.254.142	\$ 74.411.413.379	\$ 1.111.161.868
2040	\$ 320.455.455.455	\$ 7.843.627.171	\$ 36.534.034.306	\$ 516.249.157
2045	\$ 147.948.558.558	\$ 3.483.447.333	\$ 16.431.571.965	\$ 212.444.225

³⁰ La edad señalada en el artículo 6° de la iniciativa es la misma edad exigida actualmente para acceder al reconocimiento de pensión de vejez 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

³¹ Artículo 48 de la C. P.

³² Distribución para 2016 obtenida a partir de la ponderación de madres comunitarias según la antigüedad reportada a 2015.

Por su parte, el párrafo del artículo 6° establece que las madres comunitarias, FAMI, sustitutas y tutoras que no cumplan con los requisitos para acceder al subsidio a la vejez y cuenten con un periodo laborado inferior a los 10 años contados a partir del 29 de enero de 2003 y no tuvieron acceso al FSP, tienen derecho a que el Estado les reconozca el valor actuarial del tiempo enero de 2003 y no tuvieron acceso al FSP, tienen derecho a que el Estado les reconozca el valor actuarial del tiempo laborado, según lo establecido en el artículo 81 de la Ley 1737 de 2014³³.

Al respecto, es necesario señalar que este asunto fue regulado recientemente en la Ley 1450 de 2011³⁴, que en su artículo 166, modificado por el artículo 213 de la Ley 1753 de 2015³⁵, establece el beneficio del pago del valor actuarial de las cotizaciones para las *Madres Comunitarias, FAMI y Sustitutas* que ostentaron esa condición entre el 29 de enero de 2003 y el 14 de abril de 2008 y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional durante ese periodo³⁶.

Dicha disposición ha gozado de respaldo, desde entonces, en la ley anual de presupuesto de las vigencias siguientes de 2012-2016. Para el efecto, se estableció que el valor de esa suma se reconocerá y pagará directamente a la administradora del Régimen de Prima Media (RPM) al momento en que se haga exigible el reconocimiento de la pensión³⁷.

Así las cosas, lo establecido en el párrafo del artículo 6° de la iniciativa modifica tácitamente la fecha establecida en las Leyes 1450 de 2011, 1737 de 2014 y 1753 de 2015 que es del 29 de enero de 2003 al 14 de abril de 2008 para hacer la reserva actual. Es importante precisar que este periodo de tiempo obedece a la imposibilidad legal de afiliación que existía para las madres de cualquier tipo de programa durante dicho periodo de tiempo, comoquiera que en el artículo 2° de la Ley 797 de 2003³⁸ permitió que las madres comunitarias accedieran al FSP con el límite de edad establecido en dicha norma y solo hasta la expedición de la Ley 1187 del 14 de abril de 2008 se permitió que accedieran a cualquier edad y tiempo de servicios, por lo tanto no es dado subsidiar periodos posteriores a la fecha de expedición de dicha norma, toda vez que la ausencia de afiliación de las madres al FSP con posterioridad a la Ley 1187 de 2008 constituirá una elusión al programa de subsidio al aporte.

³³ Las madres comunitarias, Fami y Sustitutas que ostentaban esta condición entre el 29 de enero de 2003 y el 14 de abril de 2008 y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, durante este periodo podrán beneficiarse del pago del valor actual de las cotizaciones para el citado periodo, conforme lo establece el artículo 166 de la Ley 1450 de 2011.

³⁴ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

³⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

³⁶ El 29 de enero de 2003 corresponde con la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003 y el 14 de abril de 2008 con la vigencia de la Ley 1187 de 2008.

³⁷ Para lo que se abrió la posibilidad de traslado de las madres comunitarias que estuvieren afiliadas al Régimen de Ahorro Individual al Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin que apliquen los términos mínimos de traslado establecidos en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.

³⁸ Que entró en vigencia el del 29 de enero.

Ahora, el artículo 7° de la iniciativa lleva por título “sustitución de empleadores” y en su texto hace referencia a una sustitución respecto al eventual traslado de las madres al programa gubernamental “De Cero a Siempre”, lo cual es preciso dado que una situación de esas, en caso de darse, no se trataría de una sustitución patronal con los efectos que esto conlleva al tenor literal del artículo 67 del CST, de acuerdo con el cual, se entiende por sustitución patronal *“todo cambio de un empleador por otro, por cualquier causa, siempre que subsista la identidad del establecimiento, es decir, en cuanto este no sufra variaciones esenciales en el giro de sus actividades o negocios”*.

En el caso de las madres comunitarias, conforme se prescribe en el Decreto 289 de 2014³⁹, el ICBF no es su empleador pues el único que ostenta esta calidad es la entidad administradora respectiva del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Por su parte, el programa “De Cero a Siempre” es la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia creada por el Gobierno Nacional, efectiva a partir de políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, a partir de la cooperación y alianza pública, privada y multisectorial.

De esta forma, el eventual traslado que haga algún agente educativo, madre comunitaria y FAMI, al programa “De Cero a Siempre”, no puede catalogarse en modo alguno de sustitución patronal por no cumplir los presupuestos para que ello suceda, el primero de ellos el cambio de un empleados por otro siempre que no haya variación esencial en el giro de sus negocios, (vb., fusión).

De otro lado, el párrafo del artículo 7° de la iniciativa establece que para las madres comunitarias y FAMI que hagan tránsito o hayan transitado antes de la vigencia de la ley-en caso de hacerse ley el proyecto- a la estrategia gubernamental “De cero a Siempre” *“...y hayan adquirido el derecho a pensión con anterioridad a dicho traslado, las mesadas pensionales que sean exigibles con posterioridad a esa sustitución deberán ser cubiertas por la administradora de pensiones donde cotizó...”*.

Al respecto, es necesario precisar que esta norma puede prestarse para confusiones, toda vez que puede entenderse que la madre haya adquirido el derecho a pensionarse con anterioridad a la sustitución pueda recibir una mesada de la administradora donde cotizó, pero sin estar cubiertas la totalidad de cotizaciones por parte del empleador o de la madre comunitaria o FAMI, o sin ser la administradora donde cotizó la idónea para reconocerle esta pensión, lo cual resulta inconstitucional a la luz del artículo 48 de la Carta Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, que establece *“... para adquirir el derecho de pensión a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley...”*. Asimismo, esta disposición vulneraría el principio de igualdad.

Frente al particular, es necesario recordar que el derecho de pensión para esta población está garantizando mediante su incorporación al programa de protección social del FSP, a partir del subsidio a la cotización, al

³⁹ “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones”.

que ya se hizo referencia. Por lo mismo, resulta innecesario hacer referencia a la cobertura de mesadas pensionales con posterioridad de la adquisición del derecho de pensión, pues una vez generado el derecho la respectiva administradora de pensiones debe cumplir con el pago de las mesadas pensionales en los términos de Régimen de Ahorro Individual (RAIS) o Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), según se trate.

En lo que respecta al artículo 10 del proyecto de ley, contiene propuestas en materia de educación y formación de las madres comunitarias FAMI, sustitutas y tutoras, consagrando que tendrán derecho al (i) acceso gratuito a educación básica y media en instituciones educativas oficiales y (ii) al otorgamiento de permisos para asistir a clases y exámenes.

Por su parte, el párrafo establece la posibilidad de que el Gobierno nacional incluya en el Presupuesto General de la Nación partidas para la creación de un fondo destinado a estimular el acceso a programas de educación superior el cual será administrado por el Icetex.

Al respecto, el Plan Nacional Desarrollo 2010-2014⁴⁰ fue enfático en expresar la necesidad de adelantar “...procesos de cualificación del talento humano orientados a desarrollar conocimientos y habilidades particulares para el trabajo con la primera infancia y el perfilamiento de un quehacer humanizado y sensible, los cuales incluyen 46.000 personas desde el MEN en procesos dirigidos a favorecer una educación inicial de calidad, 60.000 agentes educativos desde el ICBF para la atención integral, la cualificación de 12.000 cuidadores en recreación para primera infancia desde Coldeportes, y la cualificación de 2.500 agentes educativos y culturales en derechos culturales, expresiones artísticas, literatura y primera infancia desde el Ministerio de Cultura...”⁴¹.

Esta política sigue vigente en la actualidad, recogida en el Plan Nacional de Desarrollo, plasmada en el artículo 56 de la Ley 1753, que establece la reglamentación, por parte del Gobierno nacional, de la implementación de la educación inicial como servicio educativo obligatorio en el marco de la Atención Integral que deberá incluir (i) el desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad, (ii) la definición del Proceso de tránsito de la educación inicial al grado de preescolar en el Sistema educativo Nacional, (iii) los referentes técnicos y pedagógicos de la educación inicial, (iv) el desarrollo del Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia y (v) los procesos para la excelencia del talento humano.

En virtud de la normativa enunciada, el ICBF ha suscrito convenios con universidades bajo un esquema de cofinanciación en el marco del cual las madres comunitarias pueden hacerse acreedoras de un descuento sobre el costo inicial de la matrícula⁴². Actualmente, se encuentran en proceso de profesionalización 1.163 madres comunitarias, lo que impacta el mejoramiento de la calidad de la atención para cerca de 9.800 niños

y niñas⁴³. Desde el año 2011 se han venido adelantado procesos de formación con las madres comunitarias en los departamentos de Santander, Antioquia y Tolima, y en Bogotá⁴⁴.

Adicionalmente, a partir del Programa Técnico en Atención Integral a la Primera Infancia creado en el año 2007, a través de convenios marco con el Sena y Colsubsidio, se han graduado en el Técnico 30.000 madres comunitarias y otras 18.000 se encuentran en proceso de formación⁴⁵.

Igualmente, se han implementado otras estrategias con el fin de complementar los procesos de formación señalados, como la “Fiesta de la Lectura” que se desarrolla a través de tres componentes: i) la dotación para la conformación de bibliotecas infantiles, ii) formación de agentes educativos y, iii) seguimiento y evaluación del proceso. Todo esto con el fin de fomentar en los niños y niñas el gusto por la lectura y el desarrollo de lenguajes de expresión artística⁴⁶.

Todo lo anterior confirma que la capacitación y formación profesional de las madres comunitarias no ha dejado de ser una prioridad para el Gobierno nacional como componente esencial de la Política Integral para la Atención de la Primera Infancia.

Las disposiciones en materia de educación contenidas en el proyecto de ley al brindar acceso gratuito a la educación básica y media⁴⁷, y al estimular el acceso a Programas Académicos de Educación Superior a las madres comunitarias, FAMI y sustitutas, propician la erogación de nuevos recursos por parte de la Nación. Para cuantificar el monto de estos recursos, se recurrió a datos suministrados por el Ministerio de Educación Nacional de acuerdo a los cuales el costo promedio anual de un alumno en educación secundaria o media es de \$2.052.235⁴⁸, en tanto que el costo promedio anual de un crédito del Icetex para una persona que haga parte de una comunidad indígena o afrodescendiente⁴⁹ es de \$3.617.368⁵⁰.

Al respecto, se contemplaron tres escenarios como se describen a continuación:

- Escenario 1: El 25% de las madres comunitarias demanda educación básica y media y el 72% educación superior.
- Escenario 2: El 50% de las madres comunitarias demanda educación básica y media y el 50% educación superior.
- Escenario 3: El 75% de las madres comunitarias demanda educación básica y media y el 25% educación superior.

⁴³ Ibíd.

⁴⁴ Ibíd.

⁴⁵ Ibíd.

⁴⁶ <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PrimeraInfancia/ICBF/Fiesta>

⁴⁷ La gratuidad en educación básica y media se encuentra garantizada para niños y adolescentes en instituciones públicas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 4804 de 2011, pero no se encuentra garantizada para los adolescentes o adultos en extraedad.

⁴⁸ Dado 2015, actualizado a 2016 por IPC.

⁴⁹ Se toma esta población como referente para las madres comunitarias, Fami y sustitutas.

⁵⁰ Dato 2015, actualizado a 2016 por IPC.

⁴⁰ Ley 1450 de 2001 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

⁴¹ <http://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20PND%202014-2018F.pdf>

⁴² <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PrimeraInfancia-back/Mejoramientodelacalidad/mejoramiento-de-la-calidad/formacion-y-cualificacion-del-talento-humano-y-familias>

De acuerdo con información suministrada por el ICBF sobre el número de madres comunitarias en todas sus modalidades (63.973), si se parte del supuesto que la totalidad de las madres comunitarias demandará algún tipo de educación se obtienen los siguientes costos estimados.

Costo anual del artículo 10 del proyecto de ley			
Escenario 1	25%	75%	\$206 382
Escenario 2	50%	50%	\$181.351
Escenario 3	75%	25%	\$156 319

Fuente: ICBF y Ministerio de Educación - Cálculos propios

Finalmente, en cuanto al establecimiento de garantías mínimas en seguridad alimentaria a que hace referencia el artículo 14 del proyecto, vale la pena señalar que el ICBF bajo el macro proceso misional de gestión de la atención integral a la primera infancia ya ha definido como uno de sus objetivos primordiales articular políticas y líneas de atención para la atención de los niños y niñas menores de 5 años en los territorios, diseñando e implementando programas, lineamientos, estándares y rutas que incidan en la garantía de los derechos de la Primera Infancia de acuerdo con las características socioculturales del país y la normatividad vigente en corresponsabilidad con la familia, la comunidad y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Específicamente, en el Manual Operativo para el servicio de educación inicial, cuidado y nutrición se brindan todas las orientaciones líneas y disposiciones relacionadas con el funcionamiento de la Modalidad Comunitaria –Hogares Comunitarios Integrales– en el marco de la atención integral para la infancia, en desarrollo de los contratos celebrados con las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) para la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre.

Con base en todo lo referido, esta Cartera encuentra que, contrario a lo considerado en el proyecto, el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y las garantías proporcionadas a las madres comunitarias o agentes educativas vinculadas al mismo ha evolucionado positivamente. La regulación actualmente incluye la formalización laboral de las madres comunitarias y FAMI, y el conjunto de beneficios que les aplica junto con las madres sustitutas en el ámbito pensional, protección a la vejez, servicios domiciliarios⁵¹, acceso a la vivienda⁵², entre otras. Así, la presente iniciativa resulta repetitiva con la protección actualmente existente e Inconstitucional en los asuntos arriba planteados.

De acuerdo con lo expuesto, las disposiciones contenidas en este proyecto de ley, en particular aquellas relacionadas con la formalización laboral y vinculación de todos los agentes comunitarios al ICBF, el subsidio a la vejez y la educación gratuita, implicarían erogaciones adicionales para la Nación entre \$645 mil y \$701 mil millones anuales que no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores involucrados, esto sin tener en cuenta el valor de las reservas actuariales que se incrementarían en \$4.5 billones a partir del año 2016, lo cual afectaría la estabilidad de las finanzas públicas, el equilibrio macroeconómico y el principio constitucional de sostenibilidad fiscal.

⁵¹ Artículo 214 de la Ley 1753 de 2015.

⁵² Decreto 126 de 2013.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,


ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DGRES/DGPPN
 LDPR/GC/RO
 UJ 239517
 C.Co. H.S. Alexander López Maya – Autor
 Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario Plenaria Cámara de Representantes.
 Dr. Víctor Raúl Yepes Flórez – Secretario General Comisión Séptima de Cámara de Representantes.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA AL TEXTO DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2016 CÁMARA

por la cual se declara Patrimonio Histórico, Cultural y Turístico de la nación a los municipios del Corredor Bananero del departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C.,

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Plenaria de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8 - 68

Ciudad

Asunto: comentarios al texto de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 013 de 2016 Cámara**, por la cual se declara **Patrimonio Histórico, Cultural y Turístico de la nación a los municipios del Corredor Bananero del departamento del Magdalena** y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 013 de 2016 Cámara, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto declarar Patrimonio Histórico, Cultural y Turístico de la nación a los municipios que hacen parte del Corredor Cultural Bananero, del departamento del Magdalena, y a los diferentes complejos de vivienda e infraestructura vial, férrea, las de agua y riego, que hicieron parte de la explotación bananera en la región. Asimismo, determina la ejecución de planes, programas, obras de desarrollo a cargo de la nación, y además contempla la realización de actividades turísticas y económicas en esos municipios.

En primer lugar, es pertinente señalar que la realización de los compromisos identificados en el proyecto de ley, dependerá de la priorización que de los mismos realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado

en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto número 111 de 1996) que al respecto establece:

Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes¹.

Las personas jurídicas de derecho público tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional ha manifestado: “El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”².

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, correspondería a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

De otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la sentencia C-1250 de 2001, sostuvo lo siguiente:

(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio

de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria³. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley apropiaciones, en el cual solo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto número 111 de 1996–, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”³. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Asimismo, ha establecido ese Alto Tribunal que:

(...) respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan (gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”⁴. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

A ello también agregó que: “La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la C. P., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley del presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto

¹ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto número 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. Bogotá, D. C., 1996.

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[1] El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señalada en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M. P. Doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[1] El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señalada en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

(artículo 346 C. P.)”⁵. (Subrayado y negrilla fuera del texto). En este sentido, y con el fin de evitar una posible contradicción entre la iniciativa legislativa y las normas superiores sobre competencias concurrentes en materia de gasto público, se sugiere respetuosamente redactar el articulado referente a la ejecución de planes y programas por parte del Gobierno nacional que suponen la incorporación de apropiaciones presupuestales dentro del Presupuesto General de la Nación; en términos facultativos como, “autorícese”, en lugar de la utilización de un lenguaje imperativo; so pena de estar viciado de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-755 de 2014:

(...) el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario[,] se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley del presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público⁶.

Por otra parte, es necesario indicar que el proyecto de ley que trata el asunto debió haber sido tramitado por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes; en caso de insistir en su trámite bajo dicha circunstancia, se genera un vicio de inconstitucionalidad en razón de la inobservancia del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992⁷. Lo anterior, en la medida en que al analizar el articulado se advierte que se trata de una ley relacionada a los temas de desarrollo turístico y cultura, por cuanto está asociada con la declaratoria de los municipios que conforman el Corredor Bananero del departamento del Magdalena como patrimonio histórico, cultural y turístico de la nación. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-975 de 2002 expresó:

(...) el desconocimiento del mandato contenido en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, “acarrea un vicio de relevancia constitucional”, que le impone al organismo de control constitucional el deber de retirar del ordenamiento jurídico la regulación normativa tramitada en forma irregular. Ajuicio de la Corte, “si es el propio constituyente quien dispone que cada comisión permanente se ocupe de ciertas materias según determinación de la ley, la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y llevaría a la declaración de inexecutable formal de la ley así

expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional” (...)”⁸ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestarle la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


MARÍA XIMENA CADENA ORDÓÑEZ
Viceministra General

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se modifican los artículos
160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, noviembre 1° de 2016

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

Cámara de Representantes

Bogotá - Colombia

Referencia: Propuesta de modificación conjunta al Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara “Por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Pinto:

El Gobierno nacional, en su reconocimiento por los objetivos sociales y en el marco de la nueva realidad en crecimiento económico y generación de empleo, se permite sugerir una modificación al **Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones, el cual se encuentra pendiente de surtir su segundo debate en la Plenaria de Cámara y teniendo en cuenta que se creó una Subcomisión Accidental conformada por las diferentes bancadas, la cual tiene como objetivo analizar y presentar a la Plenaria un informe sobre la iniciativa en discusión, nos permitimos plantear la posición unificada del Gobierno nacional al respecto.

La actual definición de jornada laboral diurna y nocturna se establece en la Ley 789 de 2002, cuya expedición se justificó, en su momento, debido a los altos niveles de desempleo experimentados en la época y a desesperanzadores pronósticos de la economía nacional¹.

Para el momento en el que se implementó la ley (año 2003), la tasa de desempleo se ubicaba en un 15.6% y el crecimiento del Producto Interno Bruto era

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-157 de 1998. M. P. Doctor Antonio Barrera Carbonell y doctor Hernando Herrera Vergara.

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-755 de 2014. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 3ª (24, marzo, 1992). Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones. Bogotá D. C., 1992.

⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 975 de 2002. M. P. Doctor Rodrigo Escobar Gil.

¹ Tomado de la exposición de motivos del Proyecto de ley número 057 de 2002.

de 2.5%. Sin embargo, se ha venido evidenciando una mejora de la economía colombiana desde el año 2004. Para el Banco de la República², este mayor dinamismo obedece “(...) a factores internos y externos. Entre los primeros cabe señalar la confianza de consumidores e inversionistas, el crecimiento del gasto agregado y las mejoras en productividad; también ha jugado un papel importante el estímulo monetario otorgado a la economía a través de bajas tasas de interés y amplia liquidez. Entre los factores externos se destacan el crecimiento alto y estable de los principales socios comerciales de Colombia, los favorables términos de intercambio y el aumento de los flujos de capital, principalmente en Inversión Extranjera Directa (IED)”.

Es así como, estos factores permitieron que, para el año 2013, el crecimiento del PIB fuera de 4.7% y la tasa de desempleo fuera de 9.6%, el primer año en el que el país contaba con tasas de desempleo de un solo dígito. A pesar de la cual coyuntura económica, el país presenta mejores resultados que los observados en el 2003, en particular en el mercado laboral. Para el año 2015, el crecimiento del PIB fue de 3.1% y la tasa de desempleo se ubicó en su mínimo histórico, en 8.9%.

El Gobierno nacional afronta un reto para actualizar las condiciones laborales de los trabajadores a esta nueva tendencia de la economía colombiana, y con esto continuar en la senda positiva y equitativa de crecimiento de la producción nacional, acompañado de una constante mejora en la calidad del empleo, no solo en términos de tasas de ocupación y formalización del mismo, sino además promoviendo el aumento de los ingresos laborales de los colombianos, que tiene una repercusión directa en los niveles de productividad de los trabajadores.

La actualización del régimen laboral colombiano a los niveles que nos encontrábamos antes de la expedición de la Ley 789 de 2002 y que son los que incluye el proyecto de ley mencionado en el asunto, se constituye en una medida justa en favor de la población trabajadora, en particular teniendo en cuenta cómo ha cambiado el entorno económico, social y laboral en los últimos 14 años.

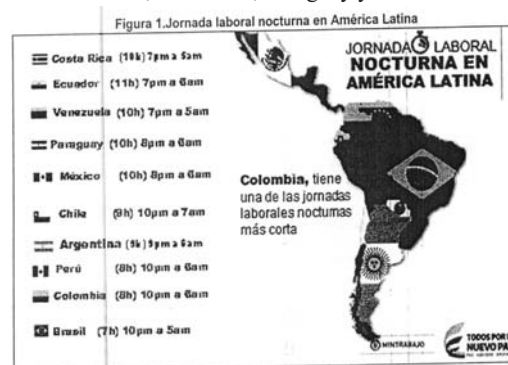
Retomar a la jornada laboral tal como se establecía antes de la Ley 789 de 2002, no solo resulta más adecuada a unas mejores condiciones laborales y económicas como las que presenta hoy el país, sino que, adicionalmente, i) promueve una mejor remuneración al capital humano, que es el principal factor de productividad de las empresas y ii) permite una mejor programación de las jornadas laborales tanto para los empresarios como para los trabajadores, lo que conlleva a una mayor conciliación entre la vida familiar y laboral y a mejoras de la calidad de vida para todo el núcleo familiar.

Sin embargo, desde el Gobierno nacional somos conscientes del impacto que puede traer este tipo de iniciativas sobre el mercado laboral, en particular sobre la generación de empleo y la sostenibilidad empresarial, en una coyuntura económica de menor crecimiento como la que se viene presentando en los últimos dos años.

Dado lo anterior, se propone que la modificación que pretende el proyecto sea más moderada, buscando

que la actual jornada laboral nocturna tenga una ampliación de dos (2) horas. Es decir, pasaría de 10 p. m. a 6 a. m. en una jornada de 8 p. m. a 6 a. m. Esta propuesta beneficiaría a 455.000 ocupados formales que laboran al menos una hora entre las 8 p. m. y 10 p. m. (en promedio trabajan 1,76 horas en el rango mencionado).

Referentes internacionales demuestran que Colombia tiene una de las jornadas laborales nocturnas más cortas a nivel de América Latina (Figura 1). Esta modificación propuesta la ubicaría al mismo nivel de países como Ecuador, Venezuela, Paraguay y México.



Conforme a lo anterior, nos permitimos poner a su consideración las siguientes modificaciones al Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara.

Artículo original Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara	Propuesta Gobierno nacional
Artículo 1°. El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: Artículo 160. Trabajo diurno y nocturno. 1. Trabajo diurno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las dieciocho horas (6:00 p. m.). 2. Trabajo nocturno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las dieciocho horas (6:00 p. m.) y las seis horas (6:00 a. m.).	Artículo 1°. El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: Artículo 160. Trabajo diurno y nocturno. 1. Trabajo diurno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las dieciocho horas (6:00 p. m.) veinte horas (8:00 p. m.) . 2. Trabajo nocturno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las dieciocho horas (6:00 p. m.) veinte horas (8:00 p. m.) y las seis horas (6:00 a. m.).
Artículo 2° el artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 179. Trabajo dominical y festivo. 1. El trabajo en domingo y festivos se remunerará con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas. 2. Si con el domingo coincide otro día de descanso remunerado, solo tendrá derecho el trabajador, si trabaja, al recargo establecido en el numeral anterior. 3. Se exceptúa el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales prevista en el literal c) del artículo 161 de este código. Parágrafo 1°. El trabajador podrá convenir con el empleador su día de descanso obligatorio el sábado o domingo, que será reconocido en todos sus aspectos como descanso dominical obligatorio institucionalizado.	Se sugiere eliminar el artículo 2° de PL 172 de 2015 Cámara (cambio de remuneración de trabajo dominical y festivo de 75% a 100%), manteniendo lo establecido en el artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo (artículo 26 Ley 789 de 2002).

² Banco de la República. Grupo Macroeconomía. *La economía colombiana: situación actual frente a los noventa y sus perspectivas*. 2006.

Artículo original Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara	Propuesta Gobierno nacional
Interprétese la expresión dominical contenida en el régimen laboral en este sentido exclusivamente para el efecto del descanso obligatorio. Parágrafo 2°. Se entiende que el trabajo dominical es ocasional cuando el trabajador labora hasta dos domingos durante el mes calendario. Se entiende que el trabajo dominical es habitual cuando el trabajador labore tres o más domingos durante el mes calendario.	
Artículo 3°. El literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta diez (10) horas diarias.	Modificar el artículo 3°. El literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias <u>sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a. m. a 10 p. m.</u>
Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 25, 26 y el literal d) del artículo 51 de la Ley 789 de 2002 y demás disposiciones que le sean contrarias.	Modificar artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos <u>el artículo</u> 25, 26 y el literal d) del artículo 51 de la Ley 789 de 2002 y demás disposiciones que le sean contrarias.

Quedamos atentos a cualquier inquietud que surja sobre la presente propuesta.

Cordialmente,

La Ministra del Trabajo,

Clara López Obregón.

* * *

CARTA DE COMETARIOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015 CÁMARA

Bogotá, octubre 26 de 2016

Doctora

ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ

Representante a la Cámara

Cámara de Representantes

Bogotá - Colombia

Referencia: Respuesta a proposición sobre Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara

Honorable Representante:

De acuerdo con su solicitud, comedidamente le estamos enviando los insumos requeridos a este Ministe-

rio sobre las evaluaciones y el impacto que tuvo la Ley 789 de 2002 sobre la generación de empleo, para que sirvan como elementos de discusión en el marco de la Subcomisión Accidental conformada por las diferentes bancadas, la cual tiene como objetivo analizar y presentar a la Plenaria un informe sobre el Proyecto de ley citado en el asunto.

En particular, nos permitimos manifestarle lo siguiente:

1. Los respectivos informes de las evaluaciones de los resultados de la Ley 789 de 2002, tal como lo ordenó el legislador en su norma.

Frente a los efectos que tuvo la reforma laboral en la generación de empleo, los diversos estudios realizados sobre el tema no arrojan conclusiones contundentes. Sin embargo, la generalidad es que el efecto que presenta la ley sobre la generación de empleo es nulo (como en el caso del CID - 2007) o, en el mejor de los casos, marginal (Gaviria - 2004 y Guataquí - 2008). Las diferentes evaluaciones que se han hecho de la Ley 789 de 2002, anexas a esta comunicación, son las siguientes:

- “Balance preliminar de la política de empleo 2002-2010”. Bogotá: Ministerio de la Protección Social. Julio de 2010.

- Gaviria, Alejandro. (2004). “La Ley 789 de 2002: Funcionó o no?” Documento CEDE 2004-45.

- Guataquí, Juan Carlos (2009). Impacto de la reforma laboral (Ley 789 de 2002) en Colombia. Bogotá: MPS. Octubre de 2009.

- López, Hugo, Rhenals, R. (2004). Impacto de la reforma laboral sobre la generación y calidad del empleo. Medellín, Corporación CIDE.

- Amarante, Verónica et al (2005). Los efectos de la reforma laboral de 2002 en el mercado laboral colombiano. Perfil de coyuntura económica. Diciembre de 2005.

Vale la pena señalar que algunos estudios, como el del CID (2007), se encuentran referenciados por Guataquí (2009) y no se encuentran en medio magnético.

2. Un estudio del impacto de la Ley 789 de 2002, el cual debe ser expedido por la Comisión Permanente de Políticas Salariales y Laborales.

- “Evaluación integral de la política general de empleo y los principales componentes de la reforma laboral. Periodo 2003 - 2004”. Bogotá: Ministerio de la Protección Social. Marzo de 2005.

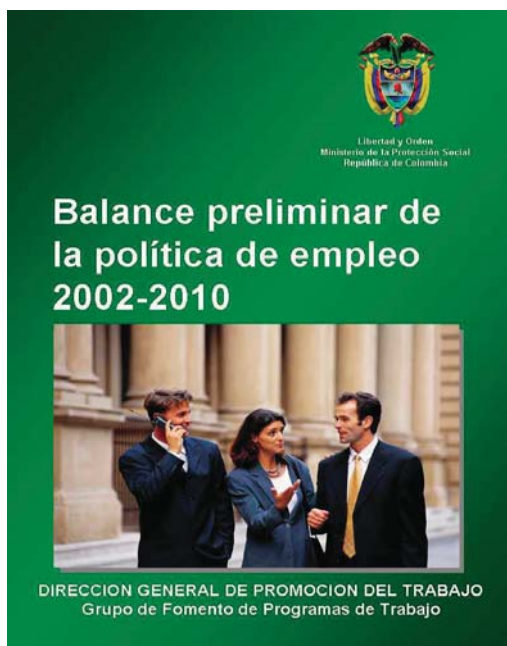
Quedo atenta a cualquier inquietud que surja sobre la presente respuesta.

Cordialmente,

La Ministra del Trabajo,

Clara López Obregón

Copia: Miembros Subcomisión accidental Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara.



Ministerio de la Protección Social
República de Colombia
Dirección General de Promoción del Trabajo
Grupo Fomento de Programas de Trabajo



DIEGO PALACIO BETANCOURT
Ministro de la Protección Social

RICARDO ANDRES ECHEVERRI LOPEZ
Viceministro de Relaciones Laborales

MELVA GREGORIA DIAZ BETTER
Directora General de Protección Laboral
Encargada de las funciones de la
Dirección General de Promoción del Trabajo

Informe elaborado por:

OSCAR HERNAN MUÑOZ G.
Coordinador Grupo Fomento de Programas de Trabajo

Apoyo estadístico:

GLORIA CAROLINA ORJUELA ECHANDÍA
Consultora Dirección General de Promoción del Trabajo

BALANCE PRELIMINAR DE LA POLITICA DE EMPLEO 2002-2010

1. LOS PRINCIPIOS DE LA POLITICA DE EMPLEO 2002-2010

La formulación de la política de empleo en el periodo 2002-2010 ha tenido como componentes básicos, primero, mejorar las condiciones de empleabilidad de la población colombiana a través del crecimiento económico sostenido y, segundo, diseñar y poner en marcha de programas directos para resolver el problema del desempleo en el país. Estos dos componentes han sido desarrollados en los dos planes nacionales de desarrollo, 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario" y 2006-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo para todos".

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se plantearon los siguientes elementos para "impulsar el crecimiento económico y la generación de empleo" (DNP, 2003: 157):

- Diseñar y poner en marcha medidas de política económica para generar un crecimiento económico sostenido que permitiera crear nuevos empleos y mejorar las condiciones de vida de la población.
- Diseñar y poner en marcha cuatro programas prioritarios: a) Reforma a la empleabilidad; b) Programa de Apoyo Directo al Empleo; c) Sistema de protección al cesante y d) Fortalecimiento de la capacitación.

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, los componentes de política orientados a la generación de empleo se pueden sintetizar en los siguientes aspectos (DNP, 2007: 107):

- Continuar construyendo un escenario económico, social e institucional que garantice el mayor aprovechamiento de la fuerza laboral como principal motor del crecimiento económico y de la equidad.
- Crear las condiciones propicias para lograr mayores niveles de competitividad y productividad.
- Reducir la brecha tecnológica del país, a través de una mayor interacción entre las empresas y el sector educativo, apoyo a las iniciativas de innovación y desarrollo, tanto públicas como privadas.
- Promover la búsqueda de nuevos mercados para nuestros productos y servicios, a través de una política muy activa de integración económica con el resto del mundo.
- Diseñar y poner en marcha políticas micro, acompañadas de cambios normativos, para operativizar el Sistema de Protección Social, consolidar el

Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y la Banca de las Oportunidades, crear el sistema nacional para el emprendimiento.

- Empezar acciones orientadas a incentivar la concertación laboral y el compromiso con los empresarios, incluyendo metas de generación de empleo, a través, entre otros, de las subcomisiones de concertación de política laboral y salarial; profundizar el diálogo social bipartito y tripartito nacional y descentralizado para mejorar las relaciones laborales y avanzar en el propósito del trabajo en condiciones dignas a nivel de empresas y de sectores productivos.
- Construir políticas públicas para la generación de trabajo en condiciones dignas, en los niveles territoriales, por parte de los diferentes actores sociales del mundo del trabajo, y se establecerá, a través de la promoción y divulgación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la prevención y reducción en un 50% de la conflictividad en el trabajo.

2. LAS METAS DE GENERACION DE EMPLEO 2002-2010

En los dos Planes Nacionales de Desarrollo se propusieron metas de generación de empleo que

Metas de generación de empleo 2002-2006	
Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario"	
Crecimiento económico y sectorial	1.809.159
Reforma a la empleabilidad	486.064
Ampliación jornadas dominicales	95.147
Régimen especial de aportes	90.190
Indemnizaciones	143.159
Aprendices	157.568
Programa de apoyo al empleo	50.000
Aumento del pie de fuerza	93.088
Total empleos generados	2.438.311
Revolución educativa	475.000
Capacitación	110.000
Total retención	585.000
Total empleo y retención	3.023.311
Tasa de desempleo por empleo y retención	12,5%

Fuente: DNP-DDS. Documento "Metas del Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario".

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se plantean metas de reducción de la tasa de desempleo, de empresas creadas por el Fondo Empezar y de vacantes utilizadas por el Servicio Público de Empleo del SENA.

Metas de generación de empleo 2006-2010			
Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: Desarrollo para todos"			
Indicadores	Línea de base		Meta cuatrienio
Transversales			
Tasa de Desempleo	11.9%		8.8%
Tasa de Desempleo de los menores de 24 años	26%		20%
Duración promedio del desempleo (meses)	11		7
Trabajo infantil (proporción de la PEA infantil 5-17 años respecto al total de la PEA)	7.2%		5.3%
Ministerio de la Protección Social			
Empresas creadas por el Fondo Empezar	777		1.768
Empleos generados en empresas promovidas por el Fondo Empezar	4.171		9.100
Porcentaje de vacantes utilizadas por inscritos en el Servicio Público de Empleo del SENA	48.4%		65%

Fuente: DNP, Plan Nacional de Desarrollo: 2006-2010. Anexo 9 "Metas", p. 561

3. COMPORTAMIENTO DEL CRECIMIENTO ECONOMICO Y LA GENERACION DE EMPLEO 2002-2010

3.1. Crecimiento económico 2002-2010

A partir del 2003, se evidenció un significativo avance en el comportamiento del mercado laboral colombiano, frente a los años anteriores. Esta situación se debió, entre otros factores, al crecimiento positivo de la economía del país. De acuerdo con las cifras reportadas por las Cuentas Nacionales, entre el 2003 y el 2007, el crecimiento del PIB osciló entre el 3.3% y el 7.1% (Ver Cuadro).

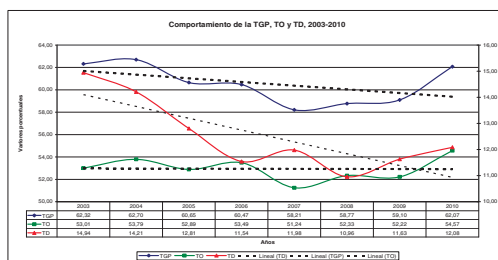
Por ramas de actividad económica, los mayores crecimientos se observaron en Industrias manufactureras; suministro de electricidad, gas y agua; construcción; comercio, reparación, restaurantes y hoteles; transporte, almacenamiento y comunicaciones y establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas. Este importante repunte económico tuvo una consecuencia directa en la generación de nuevos puestos de trabajo y en la disminución de las tasas de desempleo.

Durante los dos últimos años el desempeño de la economía colombiana no fue ajeno a lo sucedido en el resto del mundo. El año 2008 fue un año caracterizado por tener un comportamiento decreciente en el ámbito económico, esto se generó por una variedad de razones entre las cuales se destacan a grandes rasgos dos: a) crisis económica internacional y, b) las políticas contractivas en el ámbito monetario y fiscal a inicios del 2008.

Producto Interno Bruto –PIB- durante el 2008 y 2009, muestra que la economía colombiana logró resistir, mejor que muchos otros países en desarrollo, los duros efectos de la crisis. En este sentido, cabe resaltar que la caída al 0.83% de la actividad económica en Colombia durante el 2009, comparado con el mismo período de 2008, resultó menor que la correspondiente para las economías de Chile, México y Venezuela (OIT, 2009: 26). Igualmente, la moderada contracción económica en Colombia se compara favorablemente con las caídas del producto que tuvieron los países emergentes de Europa del Este y algunos de Asia. (Banco de la República, 2009: 12-13).

3.1. Comportamiento del mercado de trabajo 2003-2010

En términos de la oferta, la fuerza de trabajo (población económicamente activa) colombiana se ha incrementado de manera acelerada como consecuencia de los cambios demográficos de las últimas décadas. El principal factor detrás de este aumento ha sido la creciente participación de la mujer en el mercado laboral; por ejemplo, en 2009 la tasa de participación femenina a nivel nacional fue de 49.8%, mientras en 1950 sólo llegaba a 19.0%. De hecho la relación entre la participación laboral femenina con respecto a la masculina se encuentra entre las más altas de América Latina, sin alcanzar los niveles observados en países como Estados Unidos o Francia que se caracterizan por tener alta participación de la mujer en todos los ámbitos laborales. Sin embargo, si continúa el aumento en el acceso a la educación y el mejoramiento en la igualdad de oportunidades laborales se esperaría que en el mediano y largo plazo la relación entre participación femenina y la masculina se acerque a la observada en los países más desarrollados.



COLOMBIA: PRODUCTO INTERNO BRUTO TRIMESTRAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD- PRECIOS CONSTANTES SERIES DESESTACIONALIZADAS 2003 - 2009 (Anuales)

RAMAS DE ACTIVIDAD	Producto Interno Bruto-PIB-						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008 pr	2009 pr
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.72	3.92	2.84	2.43	3.47	-0.58	-0.37
Explotación de minas y canteras	0.93	-0.87	4.02	2.89	2.03	7.02	9.60
Industrias manufactureras	3.53	7.54	3.75	7.40	6.70	-4.23	-5.89
Suministro de electricidad, gas y agua	7.25	3.71	5.04	4.45	4.78	0.06	1.40
Construcción	10.14	10.21	6.74	12.91	10.18	2.96	14.59
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	3.99	6.68	3.96	9.11	8.08	2.46	-2.27
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.09	7.76	7.11	9.09	11.45	5.34	0.02
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	2.87	4.44	4.97	4.84	5.54	8.52	3.13
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	1.39	3.68	4.36	5.09	3.85	2.50	1.32
PRODUCTO INTERNO BRUTO	3.63	5.25	4.91	7.10	6.08	2.73	0.83

FUENTE: Cálculos Dirección General de Promoción del Trabajo con base en DANE Cuentas Nacionales

Nota: (pr) Cifras Provisionales

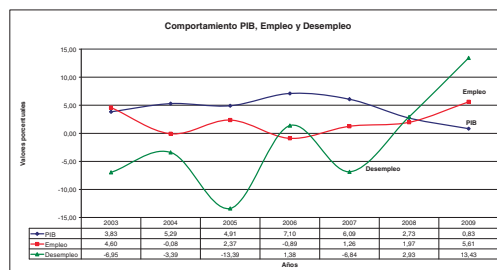
Indudablemente, la crisis del mundo desarrollado repercutió fuertemente sobre la actividad real de las economías de los países en desarrollo, que en su conjunto mostraron una contracción de 4% en el primer trimestre de 2009 frente al mismo período de 2008. En este caso, la caída más fuerte se produjo en los países de Europa del Este (cerca del 15% anual), como resultado de las fuertes salidas de capitales generadas por grandes desequilibrios macroeconómicos y ausencia de flexibilidad cambiaria. De la misma manera, varias economías emergentes de Asia como Corea del Sur, Hong Kong y Taiwán registraron fuertes desaceleraciones, en vista de su elevada dependencia del comercio internacional (Banco de la República, 2009: 11-12).

No obstante lo anterior, el relativo buen desempeño de China e India, gracias a estímulos macroeconómicos y el tamaño de sus mercados internos, lograron hasta cierto punto compensar la contracción de la región. Finalmente, en el caso de América Latina, se observó una fuerte caída en México (8.2%), como resultado de sus estrechos vínculos comerciales y financieros con los Estados Unidos. Por su parte, Chile y Colombia presentaron contracciones de menor magnitud. El Perú creció a una tasa de 1.8%, significativamente inferior al crecimiento del año anterior. Algo similar ocurrió en Venezuela y Ecuador, con crecimientos en el primer trimestre de 0.3% y 1.2%, en su orden (Banco de la República, 2009: 11-12).

Este contexto de contracción económica mundial, pérdida de confianza, reducción del comercio internacional y debilidad de los mercados financieros, terminó afectando el desempeño de la economía colombiana al igual que el de muchas otras economías de países en desarrollo. A pesar de ello, el comportamiento del

En el período 2003-2010, los principales indicadores del mercado de trabajo muestran un comportamiento positivo, frente al crecimiento económico. En primer lugar, se observa una tendencia a la estabilidad en la tasa de ocupación, que se mantuvo entre el 51.2% y el 54.6%. La tasa de participación, por su parte, muestra un comportamiento descendente entre el 2003 y el 2007, al pasar del 62.3% al 58.2%; a partir del 2007 vuelve a incrementarse, hasta alcanzar el 62.1% en el 2010.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el crecimiento del empleo, entre el 2003 y el 2007, tiene un ritmo sostenido compatible con el crecimiento económico positivo. No obstante la caída en la dinámica económica a partir del 2008, la ocupación en la economía no dejó de crecer durante el 2009; de hecho, para el período mencionado, la tasa de ocupación pasó de 51.9% a 53.9%. A partir del 2007, la entrada de trabajadores adicionales a la oferta laboral, que buscan compensar una caída de ingresos familiares o la pérdida de trabajo del jefe del hogar, supera la capacidad de creación de empleo, incrementándose así la tasa de desempleo. A medida que el crecimiento económico se recupere, ambos fenómenos deberán revertirse, pues muchos trabajadores adicionales retornarán a sus labores habituales del hogar o estudio, y la economía estará en mejores condiciones de generar más puestos de trabajo.



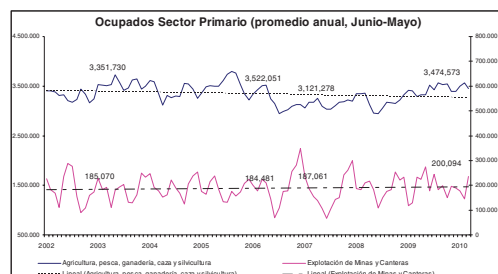
En relación con la generación de nuevos puestos de trabajo, durante el período 2003-2010 (promedio anual junio-mayo), las encuestas de hogares del DANE

permiten apreciar un panorama positivo. En este sentido, se han generado 2.600.189 nuevos empleos; de los cuales, el 76.7% se encuentra en el sector terciario; el 18% en el sector secundario y el 5.3% en el sector primario (Ver Cuadro).

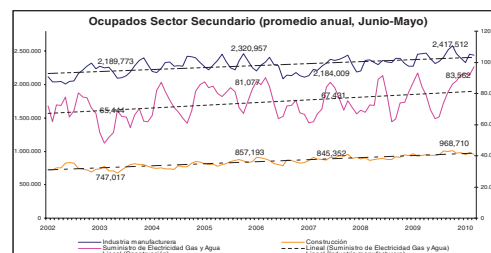
Empleos generados por sectores de actividad económica, 2003-2010
Total Nacional (promedio anual, Junio-Mayo)

Sectores Económicos	2003/2006	2007/2010	2003/2010
Ocupados Total Nacional	1.033.357	2.065.281	2.600.189
Ocupados Sector Primario	169.732	366.329	137.867
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	170.321	353.296	122.843
Explotación de Minas y Canteras	-589	13.033	15.024
Ocupados Sector Secundario	256.993	372.991	467.550
Industria manufacturera	131.184	233.503	227.739
Suministro de Electricidad Gas y Agua	15.634	16.131	18.118
Construcción	110.175	123.358	221.693
Ocupados Sector Terciario	615.740	1.618.942	1.995.656
Comercio, hoteles y restaurantes	273.954	782.078	829.595
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	200.516	247.789	504.109
Intermediación financiera	20.576	12.237	43.093
Actividades inmobiliarias	103.845	368.218	543.246
Servicios, comunales, sociales y personales	16.849	208.621	75.613

Fuente: Cálculos GPPT-DGPT-MPS con base en ECH y GEIH del DANE

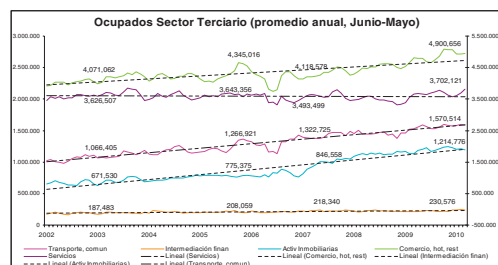


El comportamiento de la ocupación en el sector primario de la economía, durante todo el periodo es estable, al generarse 137.867 empleos, con un crecimiento promedio anual del 0.6%. La agricultura pasó de 3.351.730 ocupados en el 2003, a 3.474.573 en el 2010, con un crecimiento del 0.5% promedio anual. En la explotación de minas y canteras, se pasó de 185.070 personas ocupadas en el 2003 a 200.094 en el 2010, con un crecimiento promedio anual del 1.2% (Ver Gráfico).



Por su parte, el sector secundario de la economía registró una mejor dinámica, al generar 467.550 nuevos puestos de trabajo, con un crecimiento promedio anual de 2.2%. La industria generó 227.739 puestos de trabajo, con un crecimiento promedio anual del 1.5%; la construcción, generó 221.693 nuevos puestos de trabajo, con un crecimiento promedio anual de 4.2%. Finalmente, el suministro de electricidad, gas y agua, creció a un 3.9% promedio anual y generó 18.118 puestos de trabajo.

Finalmente, en el sector terciario, se muestran dos tendencias claramente diferenciadas. La primera de crecimiento de las actividades inmobiliarias, de transporte y comercio que tuvieron crecimientos significativos del 11.6%, 6.7% y 2.9% y, la segunda de estabilidad en la generación de puestos de trabajo, servicios con el 0.3% e intermediación financiera, con el 3.3%. En total, en el sector terciario se generaron 1.995.656 nuevos puestos de trabajo en el periodo 2003-2010.



4. CUMPLIMIENTO DE METAS DE LA POLITICA DE EMPLEO 2002-2010

2.1. Generación de empleo

Es preciso diferenciar entre las políticas de empleo y las políticas de mercado de trabajo. Las políticas de empleo únicamente afectan al sistema económico en su conjunto, desde un nivel macro, esto sin alterar las instituciones que regulan el mercado de trabajo (como la legislación laboral). Un ejemplo de esto es la reducción del déficit fiscal y el restablecimiento del equilibrio macroeconómico, que mejora, como se dijo, el funcionamiento económico en su conjunto. Las políticas de mercado de trabajo, por el contrario, están dirigidas a la mano de obra, es decir, son políticas que enfatizan en un nivel micro y meso de la economía. Las políticas de mercado de trabajo pueden ser pasivas, que se limitan a mantener o distribuir el ingreso, como el caso de los seguros de desempleo; o pueden ser activas, al afectar la estructura del mercado de trabajo, como el caso de una reforma a la legislación laboral. Esta respuesta se concentra en las políticas de mercado de trabajo. Sobre las políticas de empleo se encuentran elementos fundamentales como son los estímulos a la confianza inversionista, teniendo como foco la política de seguridad democrática.

La fase creciente del ciclo económico y las políticas citadas han repercutido en la fuerte disminución de la tasa de desempleo entre 2002 y 2008. La primera administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) generó el entorno necesario para estimular el crecimiento económico citado (basta mencionar el

ambiente propicio para las inversiones y el funcionamiento de la economía en virtud del aumento de seguridad) y promovió reformas al mercado de trabajo para acelerar la creación de puestos de trabajo. Con este fin se sancionó la ley 789 de 2002. Así mismo se puso en marcha el programa de apoyo directo al empleo – PADE- mediante la subvención a las micro, pequeñas y medianas empresas que vincularan nuevo personal; se creó el sistema de protección al cesante por medio de las cajas de compensación familiar (FONDEC). Y por último, se fortaleció la capacitación a través del SENA.

Entre los años 2003 y 2006 se registró un balance positivo del desempeño de la Ley 789 de 2002. La notoria mejoría del mercado laboral durante estos años si bien es cierto que pudo deberse al mayor crecimiento económico, también lo es en buena parte se debió a la aplicación de la Reforma Laboral.

Así lo muestran algunos estudios cuyo objetivo fue medir el efecto de la Reforma aislando el impacto del crecimiento económico y de otros factores. López (2004) muestra que aunque la reforma laboral no fue el único cambio estructural que entró a operar en el 2003, sí parece haber sido el principal. Estima que para las 13 principales áreas metropolitanas, la Reforma permitió la generación de unos 260.000 empleos.

También encuentra que se dio una tendencia a la transformación de empleos de baja calidad por aquellos con mejores condiciones laborales. Mientras que hasta el 2002 la estabilidad de los trabajadores asalariados en sus empleos había caído tanto en las microempresas (hasta 10 empleados) como en las empresas de más de 10 ocupados, después de la Reforma se nota una mejora en la estabilidad, sobre todo en las firmas de más de 10 empleados.

En el estudio de Gaviria (2004) se expresa que la Reforma pudo haber ayudado a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas, en particular en el sector servicios. Resultado que puede asociarse con la disminución de los costos laborales ocasionada por la extensión de la jornada diurna de trabajo. También se afirma que hubo un efecto sustancial de la Reforma sobre la contratación de aprendices.

Y en el trabajo de Núñez (2004) se mostró que la duración del desempleo cayó fuertemente entre 2004 y 2002 y que parte de este efecto se debió a la Reforma Laboral. Así mismo, se señala que la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal se incrementó cerca de 6% como consecuencia de la Reforma. Esos resultados fueron más positivos sobre los jóvenes y los no calificados, grupos

¹ Fondo para la protección del empleo y subsidio al desempleo (FONDEC), creado por la ley 789 de 2002.

sobre los cuales se esperaba un efecto positivo de la Reforma, lo que puede traer consecuencias favorables sobre la distribución del ingreso.

En este estudio también se encontró que la duración del empleo aumentó en sectores donde se esperaban fuertes impactos de la Reforma y que lo más posible es que estos efectos aumenten en el largo plazo. Los mayores efectos se presentaron en los sectores de servicios y servicios financieros (reducciones en la probabilidad de despido cercano al 25% con respecto al resto de sectores), mientras que en comercio e industria los efectos no son despreciables: reducciones en la probabilidad de despido cercano al 10%.

Estos resultados coinciden con los cálculos realizados por el Ministerio de la Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación, según los cuales se habrían generado alrededor de 561.000 empleos por causa de la Reforma (Ver Cuadro).

CUMPLIMIENTO DE METAS DE LA REFORMA A LA EMPLEABILIDAD Total Nacional 2003 - 2006

Enfrentamiento	2003	2004	2005	2006	Total
Generación de nuevos empleos (1)	264.540	255.460	ND	ND	260.000
Régimen especial de aportes (2)	85	146	165	110	506
Aprendices (3)	72.087	74.265	75.494	79.394	301.240
Resultados Reforma a la empleabilidad	336.712	329.871	75.659	79.504	561.746

(1) Informe Hugo López sobre Reforma Laboral. 13 Áreas Metropolitanas. 2003 Promedio 4 trimestres y 2004, promedio dos primeros trimestres.

(2) Superintendencia del Subsidio Familiar. Informes Anuales 2003, 2004, 2005 y 2006

(3) SENA, Reporte al SIGOB. Fecha de corte 31/12/2006

Por su parte, en su informe final, la Comisión creada para la evaluación de la Ley 789 recomendó al Congreso de la República mantener vigente la Ley 789 de 2002 por sus efectos positivos sobre el mercado laboral y sobre el desarrollo del sistema de protección social. "Con la Reforma Laboral se pretendían generar unos 486.064 empleos en el cuatrienio y, según los resultados de los estudios analizados, se han logrado alrededor de unos 250.000 empleos. Incluyendo los aprendices, el número aumenta al menos en 146.352 (72.087 en 2003 y 74.265 en 2004), para un total de 396.352 en los dos primeros años de expedida la Ley".

"La Ley 789 ha brindado mecanismos de protección para las personas más vulnerables que estaban ausentes en la institucionalidad colombiana, con resultados favorables aún a pesar de los diversos obstáculos presentados. Se han otorgado más de 83.000 subsidios al desempleo, se han generado cursos de capacitación para desempleados y el Sena está destinando recursos de forma considerable para este segmento de la población. Igualmente, se observan las acciones en materia de subsidios para ancianos, subsidios para la salud, entre

puede afirmar que la reforma pudo haber producido dinámicas de generación de empleo diferentes a nivel sectorial; además se observan rasgos socioeconómicos particulares entre los empleados.

- Considerando las características socioeconómicas de los trabajadores como sexo, edad (por grupos de edad) y escolaridad (por niveles), se puede observar para el caso de los asalariados hay una participación levemente mayor en 0.3 puntos porcentuales de los hombres alcanzando una participación de 57.15% de los nuevos empleos asalariados después de la reforma; mientras que para el caso de resto de los empleados este mismo grupo presenta un descenso de poco más de 3.5 puntos porcentuales con una participación de 40.07% en el periodo pos reforma. Es de anotar que la mayor participación de las mujeres en este segundo grupo se debe a que las trabajadoras domésticas son un porcentaje importante de este (Ver Cuadro).

Porcentajes de nuevos trabajadores para asalariados y resto de empleados, por variables socioeconómicas.

CONCEPTO	Asalariados		Resto de empleados	
	Antes de ley 789	Después de ley 789	Antes de ley 789	Después de ley 789
Sexo				
Hombre	56.87	57.15	43.59	40.07
Mujer	43.13	42.85	56.41	59.93
Edad				
12-18	6.94	7.13	10.22	9.69
19-24	29.57	29.81	16.85	17.84
25-30	23.90	24.22	16.59	18.25
31-40	25.05	22.75	27.27	24.55
41-50	10.41	11.22	17.94	17.36
Mayor de 50	4.13	4.86	11.13	12.30
Escolaridad				
Ninguno	0.75	0.83	2.62	2.35
Primaria	14.73	16.23	30.07	28.90
Secundaria	51.88	52.82	49.16	50.45
Superior	32.64	30.12	18.15	18.29

Fuente: Guataquí, Juan Carlos. Análisis de los impactos de la Reforma Laboral en Colombia, 2008

- Para el caso de la variable edad es posible observar una mayor participación de los grupos 12-18 años, 19-24 años y 25-30 años en los nuevos empleos pos-reforma en ambas clasificaciones. En particular, para el caso de los asalariados estos grupos pasaron de una participación de 60.41% a 61.16%; mientras que para el caso de resto de los empleados estos porcentajes son de 43.66% y 45.78%, respectivamente. Sin embargo, no es posible afirmar que la reforma favoreció lo más jóvenes debido a que los cambios porcentuales son pequeños y ello podría deberse a las características de los nuevos puestos de trabajo. Finalmente en la clasificación por nivel educativo es posible observar

otros, en torno al proyecto de consolidar un sistema de protección social que atiende los componentes tanto de aseguramiento como de asistencia social".

En el 2008, el Ministerio de la Protección Social, contrató la elaboración de un estudio que permitiera realizar una evaluación de la Reforma Laboral hasta el año 2007, encontrando los siguientes resultados:

- Por ramas de actividad económica, los efectos pre y post reforma, indican que para el caso de los asalariados el sector construcción aumentó si dinámica de contratación de manera importante, seguido del sector transporte (incluyendo otros servicios) los cuales muestran variaciones de 2.17 y 1.18 puntos porcentuales respectivamente. El sector comercio, el cual se esperaba aumentara su dinámica de contratación por el contrario presenta un descenso de 0.55 puntos porcentuales y el sector financiero presenta el mayor descenso con un 1.8 puntos porcentuales (Ver Cuadro).

Porcentajes de nuevos trabajadores para asalariados y resto de empleados por rama de actividad económica

Rama de actividad económica	Asalariados		Resto de empleados	
	Antes de ley 789	Después de ley 789	Antes de ley 789	Después de ley 789
Agricultura	1.58	1.24	1.01	1.31
Minería	0.33	0.38	0.08	0.10
Servicios públicos	25.41	24.67	10.94	11.32
Manufactura	0.76	0.52	0.09	0.16
Construcción	5.10	7.27	3.39	3.25
Comercio, restaurantes, hoteles	27.46	26.91	35.23	31.75
Transporte	7.36	8.54	8.61	10.73
Sector financiero	4.94	3.14	1.20	0.24
Servicios sociales	27.07	27.33	39.45	41.14

Fuente: Guataquí, Juan Carlos. Análisis de los impactos de la Reforma Laboral en Colombia, 2008

- Para el resto de los empleados, el sector transporte presenta un incremento de 2.12 puntos porcentuales, seguido del sector de servicios sociales como un aumento de 1.69 puntos porcentuales; y en contraste el sector construcción presenta una leve caída de 0.14 puntos porcentuales. Como en el caso anterior el sector comercio no muestra el resultado esperado y por el contrario presenta el mayor descenso el cual alcanza 3.48 puntos porcentuales. Para esta clasificación el sector de manufacturas presenta una mayor dinámica de contratación aunque no es una magnitud significativa. En esta perspectiva, se

una menor participación de los más educados de 2.42 puntos porcentuales en el grupo de los asalariados; en contraste con una participación levemente mayor en el caso de resto de empleados en 0.14 puntos porcentuales.

- En relación con las horas extras laboradas, se determinó que la proporción de trabajadores que trabajaron horas adicionales aumentó de manera importante para los contratados después de la ley para el caso de los sectores construcción e industrial con variaciones de 1.39 y 1.19 puntos porcentuales; y en menor medida se observa un cambio de 0.95 puntos porcentuales para el sector comercio. Ahora, considerando los trabajadores ya empleados en el momento de la Ley, los cuatro sectores, como en el caso anterior, presentan variaciones positivas en este indicador con un efecto mayor en el sector industrial. En contraste con el aumento de la proporción de trabajadores que laboran jornadas extras, lo cual implica una mayor demanda de trabajo sin generación de nuevos puestos de trabajo, las horas adicionales promedio solo presentan variaciones importantes en el sector construcción el cual presenta variaciones de 1.29 y 1.53 horas promedio para los contratados en los periodos pre y pos reforma y para los ya contratados en el momento de la aplicación de esta, respectivamente.

Horas trabajadas por sectores

CONCEPTO	Total		
	Antes de ley 789		Después de ley 789
	Total	Trabaja antes	Trabaja después
Comercio	46.62	45.59	48.85
Industrial y servicios	48.80	47.91	50.45
Construcción	48.10	48.29	47.56
Otros	45.81	43.29	46.73
Comercio	3.64	3.42	4.10
servicios	5.84	5.17	7.06
Construcción	4.96	4.90	5.13
Otros	5.70	4.95	5.89
Comercio	7.55	7.51	7.63
Industrial y servicios	7.96	8.33	7.45
Construcción	8.13	7.73	9.25
Otros	8.53	8.57	8.52

Fuente: Guataquí, Juan Carlos. Análisis de los impactos de la Reforma Laboral en Colombia, 2008

Así el gobierno nacional considera que los resultados de la Reforma han sido favorables para el país en cuanto a la generación de empleo, al mejoramiento de la empleabilidad y al mayor acceso de personas vulnerables a servicios complementarios de protección social. No obstante, es necesaria la

implementación de ajustes a medidas como el microcrédito, el subsidio al desempleo y el contrato de aprendizaje, con el fin de optimizar su funcionamiento y mejorar su impacto.

En el Plan de Desarrollo (2006-2010) *Estado Comunitario: desarrollo para todos*, las políticas están dirigidas a disminuir la pobreza y promover el empleo y la equidad.

Metas de generación de empleo 2006-2010
Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: Desarrollo para todos"

Indicadores	Línea de base	Meta cuatrimestro	2007	2008	2009	2010	Total
Transversales							
Tasa de Desempleo (1)	11.9	8.8	11.2	11.3	12.0	12.1	12.1
Tasa de Desempleo de los menores de 24 años (2)	26.0	20.0	21.5	22.2	23.0	ND	ND
Duración promedio del desempleo (meses) (3)	11	7	5.6	5.1	5.5	ND	ND
Trabajo infantil (proporción de la PEA infantil 5-17 años respecto al total de la PEA) (4)	7.2	5.3	6.9	ND	ND	ND	ND
Ministerio de la Protección Social							
Empresas creadas por el Fondo Emprender (5)	777	1.768	105	757	234	22	1.118
Empresas generadas en empresas promovidas por el Fondo Emprender (6)	4.171	9.100	555	4.110	2.077	108	6.850
Porcentaje de vacantes utilizadas por inscritos en el Servicio Público de Empleo del SENEA (7)	48.4	65.0	45.0	51.4	61.3	69.1	69.1

Fuente: (1) DANE-GEH; (2) DANE-GEH; (3) DANE-GEH; (4) DANE-GEH; (5), (6) y (7) SIGOR, corte a 16/07/2010

Notas: (1) Para el 2010 corresponde a la TD de mayo; (2) Para el 2009 solamente toma en cuenta los tres primeros trimestres

(3) Para el 2009 solamente toma en cuenta los tres primeros trimestres; (4) Dato disponible únicamente a 2007.

De acuerdo con los resultados hasta ahora obtenidos, el cumplimiento de las metas de la política de empleo para el periodo 2006-2010, muestran el siguiente comportamiento:

- En relación con la tasa de desempleo, hasta el 2007 se preveía que se podría lograr la meta de reducirla al 8.8% en el 2010. No obstante lo anterior, debido a la crisis económica de los años 2008-2009, dicha tendencia cambió, razón por la cual se tiene proyectado que al finalizar el 2010, la tasa de desempleo se ubique alrededor del 12.7%.
- La tasa de desempleo de los menores de 24 años, hasta el tercer trimestre del 2009, muestra un comportamiento descendente en relación con la tasa de la línea de base (2005) que era del 26%. Se prevé que al 2010 dicha tasa se ubique alrededor del 22%.
- La duración promedio del desempleo, es la que mejor comportamiento muestra, al ubicarse en 5.5 meses al tercer trimestre de 2009.

FONEDE-, creado en el marco de la ley 789 de 2002 y reglamentado por los Decretos 2340, 3450 de 2003 y 586 de 2004.

El programa tiene como propósitos principales: a) Proteger los activos económicos de las personas cesantes durante el periodo de cobertura del programa, mediante el pago de un subsidio equivalente a un salario y medio legal mensual vigente y se otorga por término máximo de seis meses, b) Garantizar la recalificación laboral del cesante a través de la realización de cursos intensivos de capacitación y c) Beneficiar a los segmentos de población más vulnerables del país, especialmente a los jefes cabeza de familia desempleados.

Entre octubre de 2003 y mayo de 2010 se asignaron 575.783 subsidios al desempleo, de los cuales el 74.3% corresponden a personas con vinculación anterior a Cajas de Compensación Familiar y el 25.7% a personas sin vinculación anterior a CCF (Ver Cuadro).

CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN (SUBSIDIOS ASIGNADOS)
Beneficiarios según Vinculación a Cajas de Compensación
años 2003 a 2010 (mayo)

Subsidios asignados	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Total	18.247	63.482	115.774	75.761	80.600	87.055	55.351	41.623	575.783
Con vinculación	11.748	49.653	59.504	58.619	63.714	69.575	79.760	35.166	427.739
Sin vinculación	6.499	15.809	51.270	18.142	16.886	17.480	15.501	6.457	148.044
Porcentaje	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Con vinculación	64.38	78.05	51.92	78.57	79.05	79.92	83.73	84.49	74.29
Sin vinculación	35.62	24.15	48.28	21.63	20.95	20.08	16.27	15.51	25.71

Fuente: Super subsidio Familiar. Cálculos DGPT-GPPT

En relación con el programa de microcréditos las Cajas de Compensación Familiar en el periodo comprendido entre octubre del 2003 y mayo de 2010 han otorgado 6.629 microcréditos, por un monto promedio de 16.1 millones de pesos. Con relación a los cursos de capacitación para los beneficiarios del subsidio al desempleo, en el mismo periodo, se han realizado 118.247 cursos que beneficiaron a 487.079 personas, con un costo promedio del curso de 436 mil pesos.

2.2. Dinámica del mercado de trabajo según la afiliación al sistema de seguridad social

Durante el periodo 2002-2010, la dinámica de la generación de empleo presenta un balance muy positivo. Entre 2002-2006 se registra un aumento promedio de cerca de 1.870.290 personas afiliadas a la seguridad social en salud, con un incremento promedio anual del 8.4%. Por su parte, el número de afiliados a las cajas de compensación familiar, en el mismo periodo se incrementó en 1.435.147 personas (10.5% promedio anual).

AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL SEGÚN SUBSISTEMAS
Total Nacional 2002-2010

SUBSISTEMAS	2002	2006	2009	2010	Variación 2002/2005	Variación 2005/2010	Variación 2010/2002
Colaborantes a salud	5.542.380	7.412.670	8.365.153	8.293.739	1.870.290	881.069	2.751.359
Trabaj. Afiliados-Cajas Compensación	3.623.710	4.658.857	5.791.793	5.934.817	1.435.147	1.075.960	2.511.107
Afiliados - ARIPs	4.164.975	5.637.676	6.707.433	7.036.017	1.472.701	1.398.341	2.871.042
Pensionados Afiliados Activos (SS)	2.292.846	2.303.947	2.133.887	2.028.046	11.101	-275.901	-264.800
Pensionados Afiliados Activos-Ahorro Individual	2.843.654	3.637.760	4.774.891	4.813.138	1.394.156	1.275.378	2.669.534
Act. Activos a pensiones (SS+ARIPs)	4.536.450	5.941.707	6.908.578	6.941.184	1.405.257	999.477	2.404.734

Fuente: ABC del Panorama Laboral. MPS-Dirección General de Planeación

En relación con la afiliación a Riesgos Profesionales, el incremento promedio anual fue del 8.8%, lo cual permitió pasar de 4.164.975 afiliados en el 2002 a 5.637.676 afiliados en el 2006. En pensiones, los afiliados activos por ahorro individual fueron los de mayor dinámica al incrementarse en 1.394.156 personas, con un crecimiento promedio anual del 15.5% (Ver Cuadro).

En el periodo, 2006-2010, las mayores dinámicas de crecimiento se muestran en los afiliados a Cajas de Compensación (5.5%), Riesgos Profesionales (6.2%) y a pensiones por ahorro individual (8.8%).

En el total del periodo 2002-2010, los afiliados a salud se incrementaron en 2.751.359 personas, con un incremento promedio anual del 6.2%. Los trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación Familiar, se incrementaron en 2.511.107, con un crecimiento promedio anual del 9.2%. Las afiliaciones a Riesgos Profesionales se incrementaron en 2.871.042, con un incremento promedio anual de 8.6%. Los afiliados activos en ahorro individual, aumentaron en 2.669.534, con un crecimiento del 14.9% en el periodo analizado.

2.3. Programas de empleo y protección al desempleo (Ley 789 de 2002)

Los programas de subsidios al desempleo, microcréditos y capacitación hacen parte del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleado –

COMPORTAMIENTO DEL PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS Y CAPACITACIÓN
años 2003 a 2010 (mayo)
Cifras en miles de pesos

Año	Microcréditos				Capacitación			
	Solicitudes recibidas	Créditos asignados	Valor créditos asignados	Valor promedio del microcrédito	Solicitudes recibidas	Cursos Ejecutados	Beneficiarios	Valor de cursos ejecutados
2003	107	95	742.830	13.506	9.204	2.588	2.581.488	
2004	835	637	8.529.325	14.960	40.324	18.743	40.508	16.398.337
2005	697	607	7.444.333	11.161	75.137	19.097	72.598	25.037.429
2006	1.056	907	7.642.677	8.426	61.330	16.888	75.542	29.944.484
2007	905	1.051	10.191.412	9.697	70.862	18.600	75.181	33.740.379
2008	1.520	1.633	27.188.937	16.637	69.026	21.299	85.400	37.698.958
2009	946	1.032	28.425.864	27.544	65.182	15.897	105.450	47.079.115
2010	563	419	12.061.658	28.787	33.761	6.823	32.340	19.920.643
Total	6.629	6.401	103.207.348	16.124	485.536	118.247	487.079	212.136.833

Fuente: Super subsidio de Ingreso Familiar. Cálculos DGPT-GPPT

Nota: Los datos están sujetos a cambios por modificaciones efectuadas por las Cajas de Compensación Familiar

2.4. Programa de Apoyo Directo al Empleo- PADE

El piloto del Programa de Apoyo Directo al Empleo – PADE², surgió como una respuesta a la necesidad de implementar estrategias para contrarrestar el desempleo y mejorar la calidad del empleo en Colombia. El objetivo general del Programa fue el de promover la generación de empleo formal para personas desempleadas mayores de edad de los niveles I y II del SISBEN, especialmente jefes cabeza de hogar que se encontraran desempleados o empleados informalmente y que no estuvieran amparados por el beneficio del artículo 13 de la Ley 789 de 2002

Podían participar en el programa las empresas privadas nacionales o extranjeras clasificadas como micros, pequeñas, medianas y grandes empresas que tuvieran domicilio en las regiones de cobertura del programa, que desarrollaran actividades lícitas y tuvieran más de seis meses de existencia en el momento de inscripción al programa. De acuerdo con los requerimientos de las entidades financiadoras del programa, no se podían otorgar subsidios a las empresas que desarrollaran actividades económicas de producción, distribución y comercialización de armas, tabaco y pornografía.

El monto del subsidio que se autorizó fue de hasta el 50% de un salario mínimo mensual legal vigente (1 SMLMV), hasta por seis (6) meses por cada empleado nuevo que sea contratado. Durante la ejecución del programa piloto únicamente se aplicó un monto del 30%. Este porcentaje se aplicó de manera uniforme a todas las empresas (micros, pequeñas, medianas o grandes) que cumplieron con todos los requisitos establecidos por el programa.

² Documento Conpes No. 3290 "Seguimiento a la Política de Empleo", junio 7 de 2004.

INDICADORES POR CIUDAD DE COBERTURA DEL PROGRAMA (Mayo de 2006)

Ciudad	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
ARMENIA	1	1	1	0	3
BARRANQUILLA	2	13	1	144	160
BOGOTÁ	26	49	55	193	323
BUCARAMANGA	13	22	35	54	124
CALI	16	23	32	68	139
CARTAGENA	4	18	2	0	24
CÚCUTA	11	27	40	0	78
IBAGUE	7	7	0	29	43
MANIZALES	12	18	73	170	273
MEDELLÍN	17	54	90	105	266
MONTERÍA	1	4	0	0	5
NEIVA	5	6	0	4	15
PASTO	0	4	0	17	21
PEREIRA	9	2	2	20	33
POPAYÁN	1	0	1	0	2
QUIBDO	3	0	2	0	5
SANTA MARTA	2	0	0	0	2
VALLEDUPAR	0	30	0	0	30
VILLAVICENCIO	0	31	0	0	31
Total Empresas	130	309	334	804	1.577

Fuente: Viceministerio Técnico-MPS. Piloto del Programa Piloto de Apoyo Directo al Empleo – PADE. Historia y Gestión. (Febrero de 2005-Mayo de 2006)

El Programa inició su ejecución en las ciudades y áreas metropolitanas que presentan mayores tasas de desempleo y disponían de Centros de Servicio Público de Empleo del SENA con la capacidad suficiente para atender los requerimientos de inscripción de beneficiarios del Programa, es decir en las ciudades de Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Quibdó, Riohacha, San Andrés, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar, Villavicencio, Yopal y sus áreas metropolitanas y corredores industriales, a partir del mes de febrero de 2005.

El porcentaje total de subsidios que recibiría una ciudad dependía del número de empresas de la ciudad participante y el número de personas desempleadas de esa ciudad. La distribución del número de subsidios para cada una de las ciudades participantes se realizó de acuerdo con las siguientes variables y sus ponderaciones, con corte a 2003:

- **Número de empresas de la ciudad:** ponderación del 60%.
- **Número de personas desempleadas:** ponderación del 40%.

Con este esquema de distribución regional de los recursos se garantizaba una mayor equidad entre las personas de las diferentes regiones, ya que el aspirante de cualquier ciudad tenía la probabilidad de ser elegido en el programa.

PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS REGISTRADAS Y BENEFICIARIAS POR TAMAÑO

Concepto	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Empresas Registradas	148	189	106	41	484
Participación	30%	40%	21%	9%	100%
Empresas Beneficiarias	58	77	52	29	216
Participación	27%	36%	24%	13%	100%

Fuente: Viceministerio Técnico-MPS. Piloto del Programa Piloto de Apoyo Directo al Empleo – PADE. Historia y Gestión. (Febrero de 2005-Mayo de 2006)

EMPRESAS CON NUEVOS EMPLEOS CONTRATADOS POR CIUDAD Y TAMAÑO (Mayo 31 de 2006)

Ciudad	Total Empresas Inscritas	Total Empresas Beneficiarias	Total Empleados Contratados	Total Empleados Beneficiarios
ARMENIA	36	2	3	2
BARRANQUILLA	44	6	160	160
BOGOTÁ	730	49	323	281
BUCARAMANGA	87	25	124	117
CALI	174	25	139	113
CARTAGENA	35	9	24	22
CÚCUTA	32	11	78	74
FLORENCIA	7	0	0	0
IBAGUE	50	4	43	27
MANIZALES	50	14	273	266
MEDELLÍN	205	46	266	222
MONTERÍA	24	4	5	5
NEIVA	31	5	15	14
PASTO	18	3	21	21
PEREIRA	35	7	33	32
POPAYÁN	11	1	2	2
QUIBDO	5	1	5	3
RIOHACHA	6	0	0	0
SAN ANDRÉS	4	0	0	0
SANTA MARTA	9	1	2	2
SINCELEJO	4	0	0	0
TUNJA	9	0	0	0
VALLEDUPAR	9	2	30	30
VILLAVICENCIO	13	1	31	31
YOPAL	8	0	0	0
Total Empresas	1.636	216	1.577	1.424

Fuente: Viceministerio Técnico-MPS. Piloto del Programa Piloto de Apoyo Directo al Empleo – PADE. Historia y Gestión. (Febrero de 2005-Mayo de 2006)

Como se puede observar, el programa PADE generó durante el tiempo de funcionamiento 1577 nuevos empleos, en 216 empresas. De estas, el 63% se ubicaron en los micros y pequeñas empresas. Por ciudades, las más dinámicas fueron Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga y Cúcuta.

2.5. Exención de parafiscales (Artículo 13 de la Ley 789 de 2002)

Estrategia creada por la Ley 789 de 2002, orientada a brindar exención en pagos parafiscales durante seis meses a los empresarios que contrataran personas desempleadas con las siguientes características o condiciones: se encuentren privados o hayan recobrado la libertad, presenten una disminución de su capacidad laboral superior al 25%, sean reinsertados, sean mayores de 50 años, tengan edades entre 16 y 25 años, ó sean jefes cabeza de hogar. Esto con el propósito de promover la creación de empleo para estas poblaciones especialmente vulnerables ante el riesgo del desempleo. Esta estrategia llegó a su fin el 31 de diciembre de 2006, de acuerdo con lo previsto en la Ley 789 de 2002.

Consistió en excluir del pago de los correspondientes aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, a los empleadores que vincularan trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002, con las características o condiciones señaladas anteriormente; siempre que estos no devenguen más de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Empresas y Trabajadores con Régimen de Exención
2.003 a 2006

Año	2003	2004	2005	2006
Empresas	15	85	24	146
Trabajadores	85	24	146	36
Empresas	15	85	24	146
Trabajadores	85	24	146	36
Totales	15	85	24	146

FUENTE: Informes Estadísticos CCF. 2003 a 2006. SSF. Oficina de Planeación - Grupo de Estadística

Con este programa se beneficiaron 506 trabajadores durante el periodo 2003-2006, en 97 empresas del país que solicitaron este beneficio a las CCF.

2.6. Fondo Empezar

El Fondo Empezar se creó como una cuenta especial adscrita al SENA, para ser administrada por esta entidad y su objeto es la financiación de iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones de aprendices, practicantes universitarios o profesionales recién egresados.

El programa asigna recursos económicos en calidad de capital semilla no reembolsable, a las iniciativas empresariales, siempre que la destinación que se les dé, corresponda a lo establecido en el plan de negocios y cumpla con los indicadores de gestión formulados en el mismo.

De acuerdo con los resultados presentados por el SENA, entre el 2007 y el 2010, se crearon 1.118 empresas; en las cuales se generaron 6.850 nuevos empleos.

2.7. La respuesta del Gobierno Nacional ante la crisis económica y su impacto en el mercado de trabajo

El Gobierno Nacional, reconoce la problemática del mercado laboral en Colombia. No obstante lo anterior, es conveniente anotar que, por ejemplo, en el 2002, la tasa de desempleo promedio anual se ubicó en el 15,5%, siendo una de las tasas más altas de desempleo de la historia reciente. Las Proyecciones en materia de desempleo de esa época planteaban un crecimiento de la tasa de desempleo superior al 23% (Conpes 3199/2002).

Con motivo de la crisis los pronósticos de los organismos internacionales para Colombia eran desalentadores; la OIT pronosticó una caída del PIB del -0.20%, el resultado fue mejor de lo pronosticado, en el año 2009 crecimos un 0,4%

Como resultado de la crisis Colombia inicia un ambicioso programa de obras de infraestructura, de fortalecimiento de la red de apoyo social y de mejoramiento de la inversión denominado *política anticíclica*, con el firme propósito de evitar el deterioro de los niveles de empleo, producido tanto por la crisis global como las dificultades comerciales con los países vecinos principalmente Venezuela y Ecuador, que en el pasado se encontraban catalogados como de nuestros mejores socios comerciales.

En materia de infraestructura se ha ejecutado a 30 abril de 2010 un total de 12,74 billones de pesos; con inversiones concentradas en los sectores de Minas y energía con 4,65 billones; Vivienda 4,60 billones; Transporte 1,87 billones

La meta en obras a ejecutar a junio de 2010 es de 22,47 billones de los cuales 9 billones corresponden al sector público y 13,18 al sector privado. También se fortaleció una red de apoyo social para dar soporte y bienestar a los grupos más vulnerables de la población colombiana, esta red de apoyo social esta compuesta por los programas de Familias en acción con una meta para 2010 de dos millones 630 mil familias de las cuales a 30 de abril se han atendido dos millones 580 mil familias, que representan un avance del 98%.

Cupos de formación profesional del SENA cuya meta fijada para el 2010 de 7 millones 860 mil cupos de los cuales a 30 de Abril se han asignado 2 millón 320 mil que representa un porcentaje de avance del 45%. Programa plan 250 mil cupos Sena con una meta de 120 mil para 2010 de los cuales se han asignado 67 mil cupos con un avance del 86% para el primer semestre. Red Juntos con una meta de 1,5 millones de familias desplazadas para 2010 de las cuales se han atendido un millón 120 mil que representa el 75% de cumplimiento para el primer semestre de 2010.

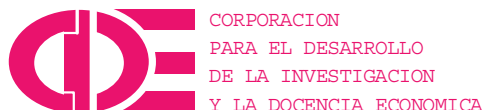
En lo relacionado con el incremento de la inversión extranjera a pesar de la crisis hemos logrado avanzar de 2.967 millones de dólares en a mayo de 2009 a 3.348 millones de dólares en mayo de 2010 para un incremento contra todo pronóstico del 13% en materia de inversión extranjera directa.

En materia de financiación, los desembolsos de Bancoldex programados para el primer semestre de 2010 ascienden a 1.5 billones de pesos, de los cuales a 30 de abril de 2010 se ha cumplido con el 69% de la meta semestral que corresponde a 1.04 billones de pesos. Los desembolsos de la banca de oportunidades programados para el primer semestre de 2010 son 600 mil créditos, habiéndose comprometido 392.441 a 30 de abril que corresponde a un 65% de la meta. Créditos de Finagro con una meta de 2,20 billones de pesos para el primer semestre de 2010, de los cuales se han otorgado 1.35 billones para un cumplimiento semestral de 61%. Desembolsos del Findeter, programados para el primer semestre de 0,8 billones de los cuales se ha colocado el 53% equivalente a 0,42 billones.

Los desembolsos a Mipymes, con garantías del Fondo Nacional de Garantías, entre enero de 2009 a abril de 2010; ascendieron a \$6,52 billones, el número de operaciones de crédito en el periodo enero abril de 2010 fue de 90216 que significan un incremento del 94,21% frente al mismo periodo del año 2009.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- BANCO DE LA REPUBLICA (2009). **Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República**. Bogotá: Banco de la República. Julio de 2009.
- Comisión de Seguimiento a las Políticas de Generación de Empleo de la Ley 789 de 2002 (2005). **Evaluación Integral de la Política General de Empleo y los Principales Componentes de la Reforma Laboral**, Periodo 2003-2004. Bogotá, Ministerio de la Protección Social.
- Departamento Nacional de Planeación (2003). **Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario**. Bogotá: DNP, 2003.



IMPACTO DE LA REFORMA LABORAL SOBRE LA GENERACION Y CALIDAD DEL EMPLEO

HUGO LÓPEZ CASTAÑO
REMBERTO RHENALS MONTERROSA
ELKIN CASTAÑO VELEZ

Estudio realizado para el Ministerio de Protección Social
Medellín, diciembre de 2004

- Departamento Nacional de Planeación (2007). **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos**. Bogotá: DNP, 2007.
- Gaviria, Alejandro. (2004). **"La Ley 789 de 2002: Funcionó o no?"** Documento CEDE 2004-45.
- Guataquí, Juan Carlos (2008). **Impacto de la reforma laboral (ley 789 de 2002) en Colombia**. Bogotá: MPS. Octubre de 2009.
- López, Hugo, Rhenals, R. (2004). **Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo**. Medellín, Corporación CIDE.
- Núñez, Jairo. (2005). **Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia**. Documento CEDE, 43.

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN

I. EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL COLOMBIANO

A. LAS TENDENCIAS DE LARGO PLAZO: 1985-2003

1. El mercado laboral mejoró entre mediados de los ochenta y noventa, se deterioró en forma dramática en el quinquenio siguiente y su recuperación reciente es muy débil.
2. La anatomía del desempleo: los trabajadores más vulnerables
3. Los ingresos reales medios de los trabajadores aumentaron en los noventa y cayeron posteriormente
4. La recuperación económica 2000-2004: algunas sorpresas
5. Las reformas estructurales de los noventa y sus efectos sobre el mercado laboral

B. LA COYUNTURA LABORAL RECIENTE

1. La dinámica del empleo global se está desacelerando por un efecto de reemplazo (los buenos empleos suben, los malos disminuyen y el neto no crece tanto como antes).
2. La calidad del empleo se elevó considerablemente en el 2003. Este año ha seguido elevándose en las grandes ciudades pero se ha comenzado a deteriorar en las pequeñas cabeceras y en las áreas rurales
3. En las medianas y pequeñas cabeceras y en las áreas rurales la situación se ha deteriorado este año
4. Disminución de la participación laboral y del desempleo

II. LA REFORMA LABORAL Y SUS IMPACTOS SOBRE LA CANTIDAD Y LA CALIDAD DEL EMPLEO

A. LA REFORMA LABORAL Y SU PAPEL EN LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO CONTRA EL DESEMPLEO

1. Las modificaciones legales de la reforma
2. La reforma laboral es apenas una de las estrategias con que cuenta el Gobierno para reducir el desempleo
3. Los impactos esperados de la reforma

B. LOS IMPACTOS DE LA REFORMA LABORAL

1. La reforma laboral elevó la elasticidad empleo/PIB de manera sustancial y alteró las elasticidades empleo/salarios
2. Incremento innegable en la calidad del empleo en las grandes ciudades
3. La mayor parte de los efectos de la reforma parecen haberse producido vía la extensión de la jornada diurna y la disminución de los recargos a los dominicales y festivos
4. Algunas de las ocupaciones más dinámicas subieron ligeramente la jornada semanal, muchas la redujeron; pero casi todas han visto crecer el salario real por mes y por hora y la cobertura de la seguridad social

5. La estabilidad del empleo asalariado ha comenzado a elevarse en las empresas de más de 10 trabajadores. Pero los efectos definitivos sólo se verán en el largo plazo
6. Los datos del SENA sobre la evolución del número de aprendices y los de las encuestas empresariales ponen de presente dos hechos básicos
7. No conviene echar atrás la reforma laboral
8. En vez de ello es preciso corregir algunos aspectos de la reforma (o mejor de los decretos reglamentarios) que no están marchando bien

III. CONCLUSIONES

ANEXOS

ANEXO I. MODELOS Y CIFRAS USADAS PARA LA ESTIMACIÓN ECONOMETRICA DE LAS ELASTICIDADES

ANEXO II. CAMBIOS EN LAS DEFINICIONES DEL DANE Y EFECTOS SOBRE LA MEDICIÓN DEL DESEMPLEO

PRESENTACIÓN

El presente documento es el informe final del estudio sobre el *Impacto de la reforma laboral sobre la generación y la calidad del empleo*, realizado por la Corporación CIDE para el Ministerio de Protección Social. Su orden de exposición es el siguiente:

EL CAPÍTULO I versa sobre la evolución del mercado laboral Colombiano (tendencias de largo plazo y coyuntura laboral reciente)

EL CAPÍTULO II se ocupa de la Reforma Laboral. Comienza situando el papel de la reforma dentro de las estrategias del Gobierno contra el desempleo y luego presenta los impactos de la misma, especialmente sobre las elasticidades empleo/PIB, empleo/ salarios y sobre la calidad del empleo en las grandes ciudades.

EL CAPÍTULO III saca las principales conclusiones del estudio

En anexos se describe el modelo y las cifras usadas la estimación econométrica de las elasticidades (anexo I) así como los cambios en las definiciones del DANE y sus efectos sobre la medición del desempleo (anexo II)

Hugo López tuvo a su cargo la orientación general del trabajo; Elkin Castaño se encargó de las estimaciones econométricas y Remberto Rhenals se encargó del grueso de la redacción;

El estudio fue financiado por el Ministerio de Protección Social, al que debo expresar nuestros reconocimientos.

Hugo López Castaño
Director Corporación CIDE
Diciembre de 2004

I. EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL COLOMBIANO

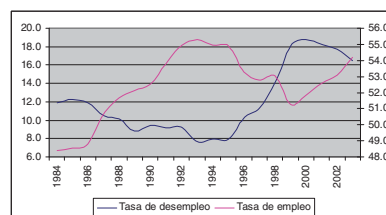
A. LAS TENDENCIAS DE LARGO PLAZO: 1985-2003

Un examen del comportamiento del mercado laboral en las dos últimas décadas permite distinguir claramente dos fases relativamente largas. La primera, comprendida entre mediados de las décadas de 1980 y 1990, está caracterizada por una mejoría significativa en los indicadores del mercado laboral, mientras que en la segunda, que comprende la década siguiente, se observa un deterioro de dichos indicadores, aunque con una leve mejoría en los últimos años. Este comportamiento está estrechamente asociado con la dinámica del producto global. Entre mediados de los ochenta y noventa, la actividad económica colombiana registró tasas de crecimiento importantes en forma continua, exceptuando la semi-recesión de 1991. Entre 1984 y 1995 la tasa de crecimiento del PIB real se situó en 4.9% anual. Desde 1996 se inició una fuerte desaceleración de la economía que culminó con la gran contracción de la producción global a finales de la década (1998-1999), aunque brevemente interrumpida por la burbuja de actividad económica que se registró en los trimestres II/1997-I/1998. Finalmente, los últimos cinco años (2000-2004) pueden caracterizarse como de recuperación. Aunque modesta e inestable al principio (2000-2001), se ha venido consolidando.

1. El mercado laboral mejoró entre mediados de los ochenta y noventa, se deterioró en forma dramática en el quinquenio siguiente y su recuperación reciente es muy débil

La tasa de desempleo en las siete principales áreas metropolitanas cayó de 12.2% en 1985 a 7.9% en 1995 y la tasa de empleo subió de 48.5% a 54.9% en los mismos años¹. Este proceso de generación dinámica de empleo fue particularmente intenso en la primera mitad de los noventa, cuando las tasas de desempleo y ocupación alcanzaron, respectivamente, sus niveles mínimo y máximo (gráfico 1). De hecho, en este quinquenio, la tasas de desempleo y ocupación se situaron, como promedio anual, en su orden, en 8.7% y 54.3%. Desde la segunda mitad de dicho decenio, la tasa de desempleo comenzó a aumentar hasta alcanzar un 18.7% en 2000² y aunque se ha reducido desde entonces, todavía se encuentra en niveles históricamente altos³.

Gráfico 1
Tasas de empleo y desempleo urbano
(Siete áreas metropolitanas)
1984-2003



Fuente: Cálculos Lasso (2002), con base en DANE, entre 1984 y 2000. DANE 2001-2004.

Por su parte, la tasa de empleo se redujo hasta 1999 (51.3%) y aumentó posteriormente, sin alcanzar los niveles previos a los de la crisis laboral. La tasa de participación laboral aumentó entre 1984 y 1992 (54.9% a 60.5%), cayó levemente hasta 1996 (59.3%) y se disparó desde entonces, situándose en 64.9% en 2003 (gráfico 2).

Cuadro 1
Indicadores de calidad del empleo urbano
(Siete áreas metropolitanas)
1984-2000
(porcentajes)

Año	Grado de informalidad (a)	Cobertura en salud de trabajadores (b)	Tasa de subempleo (c)	Trabajadores con menos de un SMMV
1984	54.3	47.0	14.1	
1986	54.7	46.0	15.0	
1988	56.1	47.3	12.8	
1992	54.0	48.6	14.0	26.9
1994	52.5	51.3	11.9	20.2
1996	52.3	54.9	14.7	22.3
1998	54.7	51.7	20.2	22.8
2000	60.0	47.7	29.1	33.9
2001	60.5		30.1	26.5
2002	61.3	46.8	32.6	28.3
2003	60.7	47.1	32.0	27.0
2004	58.7	49.6	30.3	

Fuente: DANE

(a): 1984-2000: Siete áreas metropolitanas (junio). 2001-2004: Trece áreas metropolitanas (abril-junio).

(b): Cálculos de Flórez (2002).

(c): 2004 corresponde al promedio de los tres primeros trimestres.

La tasa de subempleo y el grado de informalidad registraron una evolución relativamente similar: cayeron, aunque en forma oscilante, hasta mediados de los noventa, aumentaron hasta el 2002 y sólo han caído en forma leve recientemente (cuadro 1). La primera se redujo de 15.0% en 1986 a 11.9% en 1994, subió a 32.6% en 2002 y solamente ha disminuido en 2004; mientras que el segundo cayó de 54.7% en 1986 a 52.3% en 1996, aumentó a 61.3% en 2002 y ha caído en los dos siguientes años.

¹ Estos valores corresponden a promedios anuales.

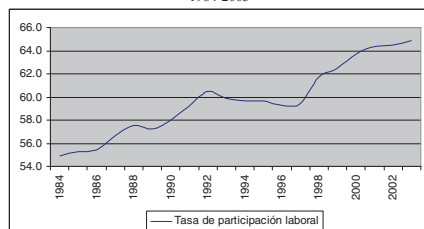
² Las estimaciones de la Misión de Empleo (1986), creada durante el gobierno del Presidente Betancur, no estuvieron muy alejadas de los ritmos de crecimiento del PIB necesarios para reducir la tasa de desempleo a 8.0% en 1990 y de los efectos de expansiones inferiores a 4.0% sobre las tasas de desempleo. No obstante, la fuerte reducción de la tasa de desempleo en la primera mitad de los noventa coincidió con un crecimiento del PIB de sólo 4.7% anual, inferior a las estimaciones de la Misión. En efecto, según este estudio, con tasas cercanas a 5.0% esta meta (8.0%) no se podría cumplir.

³ Martínez (2003) muestra que la tasa de desempleo implícita (relación entre desocupados y ocupados) en las siete principales áreas metropolitanas registró una evolución similar.

En cuanto a la duración media del desempleo, ésta se redujo levemente entre 1985 y 1995, se disparó fuertemente hasta el 2000 y posteriormente se ha reducido un poco (Martínez 2003).

Cabe señalar que el comportamiento del mercado laboral colombiano en la década del noventa fue diferente al que registró en América Latina⁴. En los noventa las condiciones económicas fueron más favorables para los mercados laborales. Si bien la crisis de finales de la década frenó nuevamente la expansión económica, el crecimiento promedio anual de la región fue, entre 1990 y 1999, de un 3.0%. Además, el aumento de la población activa es más lento por motivos demográficos y, como consecuencia de una mejoría en el nivel educativo general y de un aumento menor de jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo, la oferta muestra mejor calificación y mayor experiencia. Paralelamente, la incorporación de la mujer sigue creciendo. La productividad laboral media, al igual que las remuneraciones reales, han repuntado⁵. No obstante, la evolución del empleo, tanto cuantitativa como cualitativamente, es insatisfactoria.

Gráfico 2
Tasa de participación laboral urbana
(Siete áreas metropolitanas)
1984-2003



Fuente: Cálculos Lasso (2002), con base en DANE, entre 1984 y 2000. DANE: 2001-2004.

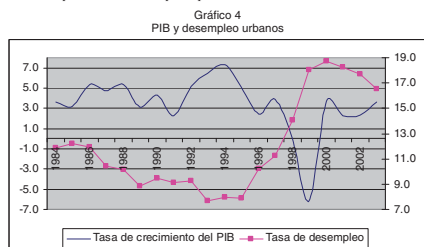
Según cálculos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la tasa de desempleo urbana (gráfico 3) y la duración de la desocupación en la región aumentaron en forma prácticamente continua a lo largo de dicha década, mientras que la tasa de empleo cayó. En general, los indicadores laborales se deterioraron persistentemente en este decenio. De hecho, por ejemplo, Altenburg, Qualmann y

⁴ Esta diferencia no parece estar asociada ni con la evolución de la actividad económica ni de la población económicamente activa. Entre 1990 y 2000, las tasas de crecimiento anual del PIB colombiano y de América Latina fueron 2.6% y 3.1%, respectivamente; mientras que la PEA urbana creció, en su orden, 2.9% y 2.6% anual. En ambos, el crecimiento de la PEA urbana se redujo. En términos quinquenales (1985-1990, 1990-1995 y 1995-2000), su comportamiento anual fue: Colombia: 3.2%, 2.9% y 2.8%; y en América Latina: 2.8%, 2.7% y 2.5%. El comportamiento del PIB real en los últimos dos quinquenios fue: Colombia: 4.3% y 0.9% y América Latina: 3.1% en ambos.

⁵ La crisis de los ochenta redujo las remuneraciones reales, a menudo en combinación con altas tasas de inflación. En 1990, los salarios reales en la industria estaban un 15.3% y los salarios mínimos urbanos incluso un 31.6% por debajo de su nivel en 1980 (OIT, 1998).

ciclo del producto global⁷. De otro lado, existe una asociación positiva entre el ciclo de la economía y los ingresos laborales, especialmente para ciertos grupos de trabajadores (informales, por ejemplo). Adicionalmente, el desempeño económico global incide de manera diferenciada en los distintos grupos de población, amén de los cambios en la estructura de la fuerza laboral (Shimer, 1998, entre otros).

En el gráfico 4 se presenta el comportamiento del PIB y de la tasa de desempleo urbanos. Como puede observarse, la evolución de largo plazo de la tasa de desempleo está estrechamente asociada con la registrada por el producto global urbano⁸: en la fase de disminución de la primera (1985-1995), el PIB urbano registró un dinamismo significativo (4.7% anual); en la etapa de fuerte ascenso (1996-2000) se produjo una gran contracción de su ritmo de crecimiento (0.7% anual) y durante su leve descenso (2001-2003), el PIB urbano creció modestamente (2.7% anual). Este comportamiento de la tasa de desempleo fue resultado principalmente de la evolución de la tasa de empleo,



Fuentes: **Tasa de desempleo:** Cálculos Lasso (2002), con base en DANE, entre 1984 y 2000. DANE: 2001-2004. **PIB:** 1984 - 1994: GRECO, con base en DANE, 1995-2003: DANE.

puesto que la participación laboral registró una tendencia ascendente en prácticamente todo el período (1985-2003). De igual manera, la calidad del empleo (tasas de subempleo, salarización e informalidad y los ingresos laborales reales) y la duración media del desempleo mejoraron con el mayor y se deterioraron con el menor ritmo de crecimiento del producto real urbano.

2. La anatomía del desempleo: los trabajadores más vulnerables

Como se señaló, los cambios en la dinámica de la actividad económica afectan las condiciones laborales de los distintos sectores sociales y grupos de edad, a todos los

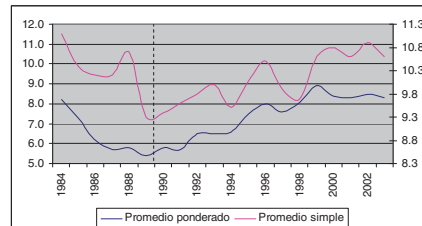
⁷ Según algunos estudios puede ser caracterizada como levemente contracíclica. Puede aumentar también por factores estructurales.

⁸ Los productos global y urbano registran tasas de crecimiento que se mueven sistemáticamente en la misma dirección y son bastante similares, no sólo en períodos medios o largos sino también entre un año y el siguiente. Esta asociación no puede considerarse como un fenómeno simplemente estadístico, es decir, como una relación espuria entre la evolución del todo y la correspondiente a una parte, por muy importante que sea. Existen, además, factores del crecimiento económico que operan principalmente o de forma exclusiva en ciertos sectores de la actividad económica y, por ello mismo, tienden a expandir tanto el crecimiento de estos como el del producto global.

Weller (2001) señalan que, durante los noventa, los mercados de trabajo de la región se caracterizaron, en general, por la limitada capacidad de sus economías para generar puestos de trabajo productivo, crecientes niveles de desempleo, una concentración de los nuevos puestos de trabajo en el sector informal, una creciente brecha de ingresos entre la mano de obra calificada y no calificada y una elevada disparidad en las condiciones de empleo entre hombres y mujeres.

La relación entre el crecimiento económico y desempleo se modificó en los noventa. Una regresión simple entre las tasas de crecimiento anuales del PIB y la consiguiente variación de la tasa de desempleo (como promedio regional ponderado) para los períodos comprendidos entre 1981 y 1990 y 1991 y 1999 respectivamente, revela, con gran consistencia dentro de ambos períodos, un claro cambio en la relación entre estas dos variables: mientras que en los ochenta, el crecimiento de un poco más de un 1.0% conllevó una baja del desempleo abierto, en los noventa esto mismo recién ha ocurrido con un crecimiento superior a un 4.0%.

Gráfico 3
América Latina: Tasa de desempleo urbano
1984-2003



Fuente: CEPAL, con base en estadísticas nacionales.

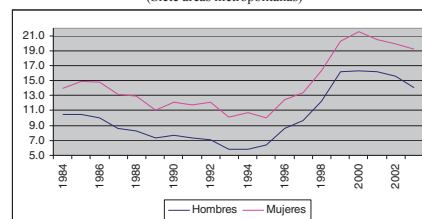
Como se sabe, la evolución del mercado laboral es resultado de factores de naturaleza macro y microeconómica, que inciden tanto en la oferta como en la demanda laboral. Sin embargo, la evolución macroeconómica de un país⁹ constituye, quizás, el determinante principal del ritmo y la calidad en la generación de puestos de trabajo. Esta evolución impacta el mercado laboral por dos vías: el crecimiento del PIB y el comportamiento de los salarios reales. De un lado, el ritmo de crecimiento de la actividad económica genera variaciones en la tasa de desempleo, como resultado de sus efectos sobre la demanda y la oferta de mano de obra. La generación de empleo está asociada directamente con la intensidad de la actividad económica, mientras que la tasa de participación laboral varía como resultado de la disminución de ingresos, en épocas de recesión, o aumentos en las posibilidades de empleo, en épocas de expansión. Esto puede explicar el hecho de que no registre una relación estrecha y sistemática con el

⁹ La dinámica sectorial de la producción y los cambios tecnológicos y de organización empresarial que registra el proceso productivo inciden también en el comportamiento del mercado laboral. Además, dependiendo de la naturaleza de los choques (globales y sectoriales), los efectos sobre el mercado laboral pueden ser diferentes (para Colombia ver, por ejemplo, Sánchez, Salas y Nupia 2003).

niveles educativos y a los dos sexos (mejoran en la expansión y empeoran en la desaceleración o contracción del producto global), aunque en forma diferenciada. Los grupos más sensibles a las variaciones cíclicas de la economía en relación con las tasas de desempleo y participación laboral son el grupo de 18 a 24 años (Sánchez y Núñez, 1998) y los jóvenes, especialmente mujeres, con menores niveles de educación.

Las mujeres menores de 20 años y entre 21 y 34 años con bajo nivel educativo responden casi tres veces más a las variaciones cíclicas que los grupos de referencia (hombres entre 35 y 44 años y con alto nivel educativo). En cuanto a los ingresos laborales, las mayores variaciones corresponden a jóvenes y personas mayores de 45 años con bajo y alto nivel educativo respectivamente. Las variaciones cíclicas del resto de grupos, para ambos géneros, es menor que la respuesta del grupo de referencia. Estos resultados implican que los grupos más educados y de mayores ingresos laborales se ajustan a través de cambios en sus remuneraciones (vía precios), mientras que los grupos con menores niveles de educación e ingresos laborales se ajustan mediante modificaciones en sus tasas de desempleo, es decir, vía cantidades (Sánchez, Salas y Nupia 2003).

Gráfico 5
Tasas de desempleo urbano por sexo
(Siete áreas metropolitanas)



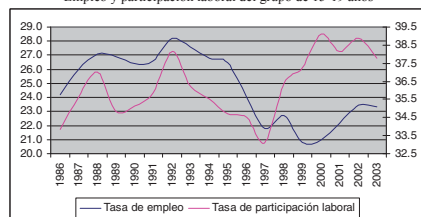
Fuente: Cálculos Lasso (2002), con base en DANE, entre 1984 y 2000. DANE: 2001-2004.

En el gráfico 5 se observa que la tasa de desempleo de las mujeres es más alta que la de los hombres (entre 25.7% y 84.2%) y ambas cayeron hasta mediados de los noventa y subieron posteriormente. Sin embargo, la de los hombres cae y sube más rápidamente que la de aquellas. Este resultado se debe principalmente al comportamiento fuertemente procíclico del empleo masculino, puesto que la participación laboral, grosso modo, experimentó un patrón similar. En cambio, las tasas de empleo y participación laboral femeninas prácticamente aumentaron en todo el período. Aunque las tasas de empleo y participación laboral son menores para las mujeres, estas brechas se han venido cerrando continuamente (pasaron, en su orden, de 52.2% y 54.4% en 1984 a 73.4% y 78.0% en 2003).

Las tasas de desempleo más altas corresponden a los grupos de 15-19 años y 20-24 años (gráficos 6 y 7). Aunque sus tasas de participación laboral son menores a las de otros grupos etarios, sus tasas de ocupación son también relativamente más bajas. Para estos dos grupos, estas tasas se mueven en la misma dirección, aunque sus tasas de

participación laboral se dispararon en los peores años de la crisis de empleo (1998-2000)⁹. Además, puesto que el aumento en la oferta laboral fue un poco menor al del empleo y la caída de la primera fue muy inferior al del segundo, sus tasas de desempleo se reducen poco en el auge y aumentan escandalosamente en la crisis de empleo¹⁰.

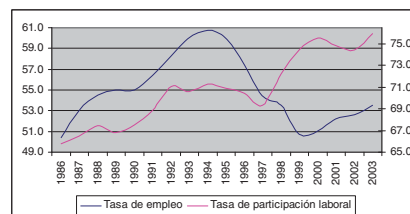
Gráfico 6
Empleo y participación laboral del grupo de 15-19 años



Fuente: DANE.

Para los grupos etarios comprendidos entre 25 y 44 años (constituyen un poco más del 50% de la PEA), el comportamiento de las tasas de desempleo (oscilaron entre 4.1% y 20.4%) está estrechamente relacionado con la dinámica del empleo, puesto que la participación laboral registra una tendencia claramente ascendente en todo el periodo. Por lo demás, las tasas de empleo y participación son las más altas de todos los grupos.

Gráfico 7
Empleo y participación laboral del grupo de 20-24 años
(Siete áreas metropolitanas)



Fuente: DANE.

Finalmente, los grupos de mayor edad (45 o más años) registraron las tasas de desempleo más bajas (oscilaron entre 3.0% y 14.5%) y están relativamente menos asociadas con el comportamiento del empleo, pero se dispararon fuertemente con la crisis. Sus tasas de empleo y participación son bastante similares, aunque más bajas que las correspondientes a los grupos comprendidos entre 25 y 44 años.

Según niveles educativos, las mayores tasas de desempleo correspondieron a las personas con formación secundaria completa e incompleta, aunque la de aquellas con educación superior incompleta se disparó fuertemente desde la segunda mitad de los noventa. Por su parte, las menores tasas de desempleo se registraron para las personas con educación superior completa, seguidas por aquellas sin ningún grado de educación. La participación laboral de los diferentes grupos, con excepción de la de aquellos con las tasas de desempleo más bajas, registraron una tendencia al alza, aunque unas leve y otras fuertemente procíclicas, siguiendo en términos generales el comportamiento del empleo.

Por niveles de ingreso per-cápita, las tasas de desempleo se reducen a medida que se avanza en dicha escala: extremadamente altas para el grupo más pobre y muy baja para el de más alto ingreso (cuadro 2). La participación de los tres primeros deciles en el desempleo total osciló entre 52.1% en 1985 y 42.9% en 2003. Las tasas de ocupación y participación laboral se comportan en forma contraria, es decir, aumentan con el nivel de ingreso per-cápita. En consecuencia, los grupos pobres están menos integrados al mercado laboral: participan poco y se enganchan también pocos.

Cuadro 2
Tasas de desempleo y participación en el total de desempleados por deciles de ingreso
(Siete principales áreas metropolitanas)

Deciles	1985		1990		1995		2000		2003	
	T. D.	Partic.	T. D.	Partic.	T. D.	Partic.	T. D.	Partic.	T. D.	Partic.
1	35.3	20.2	29.2	21.5	25.8	21.5	40.5	17.6	29.8	16.3
2	20.7	14.0	16.9	13.5	14.2	13.9	30.3	14.7	23.3	13.2
3	18.0	12.4	15.0	13.1	12.4	13.5	26.6	13.5	21.4	13.4
4	15.8	11.1	12.9	12.4	9.6	11.1	22.0	11.5	18.8	11.9
5	13.5	10.6	10.0	9.9	8.0	9.8	20.1	10.3	16.3	10.4
6	11.5	10.1	8.6	9.0	7.0	9.0	16.5	9.0	15.3	9.8
7	9.5	7.9	7.2	7.7	5.5	7.3	14.7	7.9	14.2	8.8

⁹ La desagregación por rangos de ingresos muestra que la tasa de participación laboral de estos dos grupos etarios de menores niveles de ingreso tiene un comportamiento marcadamente contracíclico (López,).

¹⁰ Para el grupo de 15-19 años, las tasas de empleo y participación laboral aumentaron entre 1986 y 1992, en su orden, 2.6% y 2.0% anual y cayeron 4.3% y 0.3% entre 1992-1999 (entre 1992 y 1997 la participación cayó 2.8%). Para el grupo de 20-24 años: 2.4% y 1.0% entre 1986 y 1994, -3.6% y 0.9% anual entre 1994 y 1999.

8	8.0	6.2	5.6	6.1	4.7	6.1	12.5	6.3	12.3	7.0
9	5.8	4.9	4.0	4.3	3.6	4.8	10.5	5.3	9.6	5.4
10	3.3	2.5	2.3	2.5	2.2	2.9	7.4	3.7	7.0	3.9

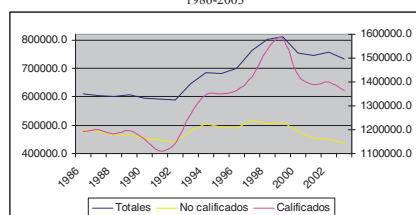
Fuente: Cálculos Lasso (2002), con base en DANE, entre 1984 y 2000. DANE: 2001-2004.

En conclusión, el desempleo está concentrado en los jóvenes, especialmente mujeres, con niveles de educación secundaria (completa o incompleta) y pertenecientes a los grupos más pobres de la sociedad. Además, dado que, de un lado, sus tasas de desempleo se reducen poco en el auge y aumentan escandalosamente durante la desaceleración o contracción de la actividad económica y, de otro lado, la duración media del desempleo cae poco en la primera fase y se eleva drásticamente en la segunda, este proceso de concentración del desempleo se agudiza¹¹. No obstante, con la crisis de los noventa varió un poco su perfil y se hizo ligeramente más masculino, adulto y educado. Y afectó también a las clases más acomodadas.

3. Los ingresos reales medios de los trabajadores aumentaron en los noventa y cayeron posteriormente

Los ingresos laborales medios reales variaron poco entre 1986 y 1992. De hecho, en estos seis años acumularon una pérdida de 3.6%. En cambio, entre 1992 y 1999 se elevaron vertiginosamente, creciendo a una tasa anual media de 4.2%¹². Solamente cayeron desde principios de la década actual (9.2% entre 1999 y 2003) y aún no parecen recuperarse. Tanto los ingresos reales de los trabajadores calificados como de los no calificados registraron el mismo comportamiento, pero la brecha se amplió desde principios de los noventa.

Gráfico 8
Evolución de los ingresos laborales reales
(Siete áreas metropolitanas)
1986-2003



Fuente: DANE.

¹¹ La consecuencia principal del aumento en la duración es la concentración del impacto del desempleo (su costo social) en un grupo reducido (Madock, 1987).

¹² Por debajo de un cierto nivel de desempleo, el mercado laboral empieza a presentar tendencias salariales inflacionarias. Aunque, en Colombia, la magnitud de este nivel (tasa natural de desempleo o NAIRU) ha sido objeto de debates, Núñez y Bernal (1998) encontraron una franja entre 10.0% y 12.0% para los noventa.

Los salarios reales medios de obreros y empleados (públicos y privados) fueron los determinantes de la evolución de los ingresos laborales: cayeron 8.9% entre 1984 y 1992 y se elevaron fuertemente en los siguientes años de la década: 5.0% anual en el periodo de mayor auge (1992-1995) y 4.5% entre 1995 y 1999, pese a la drástica alza que por ese entonces registraba la tasa de desempleo. La indexación salarial y las convenciones laborales dan cuenta de este fenómeno. Debido a ello, y no obstante el rápido ritmo de crecimiento de la economía, el empleo urbano perdió dinamismo y se expandió a tasas decrecientes (1992-1995), para contraerse en la segunda mitad de los noventa con la fuerte desaceleración de la economía¹³. Como puede observarse en el gráfico 8, el ajuste de los salarios reales fue posterior a la crisis económica: en los cuatro primeros años de la década actual acumularon una reducción de 9.7%, que parece estar revirtiéndose recientemente. Esta reducción, conjuntamente con la recuperación de la economía, contribuyeron al aumento nuevamente del empleo: 4.2% entre 1999 y 2003 en las siete principales áreas metropolitanas. Por su parte, los ingresos reales medios de los trabajadores independientes siguieron estrechamente el comportamiento de la actividad económica.

Los ingresos reales de los profesionales aumentaron de manera vertiginosa entre 1991 y 1995 (5.1% anual), mientras que entre 1982 y 1991 sus ingresos cayeron en relación con el trabajo simple (al salario mínimo): de 5.8 a 4.8 veces¹⁴. Este comportamiento parece reflejar un cambio estructural de la demanda laboral a favor del empleo calificado (Kugler, 2003). De hecho, la participación de las personas con educación superior (completa e incompleta) en el empleo urbano de las siete principales áreas metropolitanas, que aumentó suave y tendencialmente entre 1982 y 1991 (13.0% a 20.0%), se estabilizó alrededor de 20% entre 1991 y 1995 en el mismo momento en que los salarios de los profesionales se dispararon: pasaron, en términos del mínimo legal de 5.0 a 6.3 veces (López y Rhenals, 1998). Solamente desde 1996, cuando la desaceleración y crisis de la economía afectó sus "salarios" (los ingresos laborales reales de los profesionales aumentaron 4.4% anual entre 1995 y 1999 y se redujeron 3.7% anual en los cuatro años siguientes), la importancia de este empleo volvió a crecer: 24.1% en 1999 y 28.3% en 2003.

No ocurrió lo mismo con los trabajadores más desprotegidos. El salario mínimo real (que rige las remuneraciones de los trabajadores asalariados simples) perdió un 8.6% entre 1986 y 1991, se mantuvo prácticamente estable hasta 1997 y aumentó en forma rápida en los años posteriores¹⁵, contrario a la tendencia en casi toda la región. Esta alza de los salarios reales de los diferentes grupos de trabajadores debió frenar la expansión del empleo en el auge y aumentar más el desempleo en la fase de contracción de la actividad económica¹⁶. De hecho, el empleo asalariado privado (empleados y obreros particulares), que había aumentado 6.4% anual entre 1984 y 1993, prácticamente se estancó en los siete años siguientes (cayó 0.6% anual). Como porcentaje del empleo urbano, que había aumentado de 49.9% en 1984 a 55.8% en 1994, cayó a 47.2% en 2001.

4. La recuperación económica 2000-2004: algunas sorpresas

¹³ El empleo en las siete principales áreas metropolitanas aumentó 4.9% anual entre 1986 y 1992, 3.0% anual entre 1992 y 1995 y solamente 0.8% anual entre 1995 y 1999.

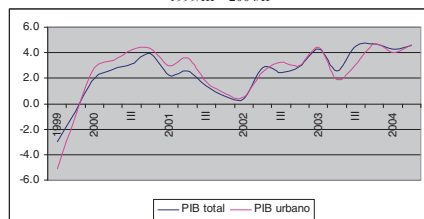
¹⁴ Los ingresos reales de los profesionales cayeron 3.3% entre 1984 y 1991.

¹⁵ Según cálculos de Heckman (2002) para varios países, los aumentos en la relación salario mínimo/salario promedio generan alzas en las tasas de desempleo.

¹⁶ No cabe esperar aumentos en la productividad del trabajo de estas magnitudes.

Como se señaló, la actividad económica comenzó desde el 2000 un proceso de recuperación que, aunque modesto e inestable en sus inicios (2001-2002), ha venido consolidándose (gráfico 9). Como resultado, la tasa de desempleo total se ha reducido levemente (en las siete principales áreas metropolitanas cayó de 18.7% en 2000 a 16.5% en 2003) y todavía se encuentra en niveles muy superiores a los de la crisis de los ochenta. Por su parte, el empleo se ha recuperado un poco: la tasa de empleo en las mismas áreas pasó de 51.8% a 54.2%¹⁷.

Gráfico 9
Tasas de crecimiento del PIB trimestral
(Tasas anuales)
1999/III – 2004/II



Fuente: DANE.

Esta leve mejoría no ha sido generalizada. Exceptuando la población según edades donde las tasas de empleo y desempleo mejoran en todos sus segmentos, no ocurre lo mismo por deciles de ingreso, nivel educativo y sexo, por ejemplo. En efecto, mientras que para ciertos segmentos dentro de cada grupo (deciles, educación y sexo) las tasas de desempleo se reducen sostenidamente o en medio de oscilaciones, en otros se estanca en sus niveles de crisis (1999-2000). Por su parte, las tasas de empleo continuaron disminuyendo o se estancaron en sus bajos niveles para algunos segmentos, mientras que para otros aumentaron leve o fuertemente en forma continua. Este diferente comportamiento muestra que los efectos favorables de la recuperación de la actividad económica sobre el mercado laboral todavía son limitados debido, entre otras razones, a la debilidad de la recuperación. De hecho, se observan grandes diferencias en la dinámica sectorial.

No obstante, el desempeño económico en este quinquenio está asociado con una particularidad que es necesario resaltar: las mayores y continuas mejorías en los indicadores laborales, por lo menos en términos de tasas de empleo y desempleo, se han presentado en los trabajadores que constituyen el grupo más vulnerable: bajos ingresos, menores niveles educativos, mujeres y los grupos etarios de mayores tasas de desempleo. Esta evolución favorable de estos indicadores laborales, que en algunos

¹⁷ En las trece áreas metropolitanas, la tasa de empleo aumentó de 52.6% en 2000 a 53.8% en 2003 y la tasa de desempleo de 17.2% (18.2% en 2001) a 16.7%, respectivamente. A nivel nacional, la primera aumentó de 50.6% en marzo de 2000 a 53.3% (promedio) en 2003 y la segunda cayó en los mismos periodos de 16.6% a 14.1%.

En Colombia, donde la apertura externa se realizó en forma algo más rápida y completa que en el promedio de la región, el empleo total creció 2.4% en los noventa. No obstante, existe evidencia sobre sus impactos negativos, aunque modestos, en el empleo industrial y en las brechas salariales, especialmente en la industria, debido a que aumentó la demanda relativa de trabajadores con mayor calificación (Cárdenas y Gutiérrez, 1997 y Robbins, 1996; citado por Lora, 2004).

En materia laboral, el área de menos reforma entre las políticas estructurales pro-mercado más importantes, solamente unos pocos países flexibilizaron algunos aspectos de la legislación laboral para facilitar el funcionamiento de este mercado. Debido a que hubo reformas en una y otra dirección, la legislación laboral, en promedio, no se flexibilizó en América Latina. Colombia fue uno de los pocos países que implementó medidas para suavizar las normas de protección del empleo y facilitar las condiciones de contratación laboral (Lora, 2004).

En particular, las leyes 50 de 1990 y 100 de 1993 contemplaron una serie de aspectos que modificaron la relación laboral en el país. Como se sabe, la Ley 50 eliminó la retroactividad de las cesantías, disminuyó a menos de un año la duración de los contratos laborales a término fijo y los costos de despido para los trabajadores de menos de diez años de antigüedad; aumentó los costos de despido para los trabajadores de contrato indefinido con más años de diez años de antigüedad en la empresa y excluyó la posibilidad de reintegro y de pensión-sanción, introdujo el salario integral para trabajadores con ingresos laborales superiores a diez salarios mínimos (salario integral), amplió las causales de despido "justo". La Ley 100 incrementó gradualmente las cotizaciones de trabajadores y patronos a la seguridad social (excluyendo el punto de solidaridad en pensiones, 15% del salario básico en 1993 a 25.5% en 1996) y estableció que las contribuciones a la nómina (seguridad social, parastatales y otras) de los trabajadores con salario integral excluirían la parte correspondiente a las prestaciones sociales (aproximadamente un 30% de dicho ingreso).

¿Qué tanto avanzó Colombia en materia de flexibilización del mercado laboral? En el gráfico 10 se muestra la evolución de un índice de políticas estructurales²⁰ entre 1985 y 1999 para Colombia y América Latina correspondiente al área laboral. En este caso considera la flexibilidad de la legislación en cinco aspectos: contratación, costos de despido al año de trabajo, costos de despido a los diez años de trabajo, sobrecostos por jornadas extras y contribuciones a la seguridad social.

Como puede observarse en el gráfico 10, este período se caracteriza por la ausencia de reformas laborales importantes en la región. De hecho, en la mayoría de los países los procesos de reforma de principios o mediados de la década, que fueron modestos y breves, se reversionaron posteriormente. Según este índice, Colombia constituye uno de los países que más avanzó en la región, durante los noventa, en flexibilizar el mercado laboral²¹. Sin embargo, los avances de la Ley 50 se reversionaron parcialmente con la Ley 100.

²⁰ Este índice busca medir la libertad de mercado que permiten las políticas económicas y se mueve en un rango entre 0 y 1 (de menor a mayor libertad), es decir, mide la profundidad de las reformas pro-mercado.

²¹ La flexibilidad del mercado laboral colombiano, por lo menos, con respecto a América Latina es objeto de controversia. Según diferentes cálculos, Colombia oscila en América Latina entre un país promedio y uno de alto grado de protección del empleo. Un cálculo de Pagés y Heckman (2000), que intenta medir el costo marginal de despedir un trabajador con contrato a término indefinido, sitúa a Colombia entre los países de mayor costo, puesto 30 de 36 países (20 de América Latina y El Caribe, 11 de Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Australia).

casos data de finales de los noventa, parece algo extraña dado que el salario mínimo legal real (que rige las remuneraciones de los trabajadores asalariados simples y, por tanto, de este tipo de segmentos de trabajadores) aumentó en forma significativa. La explicación parece estar asociada con las características de la recuperación y probablemente como resultado parcial de las políticas de empleo de las dos últimas administraciones¹⁸, pero también debido al deterioro de algunos indicadores de calidad del empleo. De hecho, los salarios reales de los trabajadores más pobres (deciles y niveles educativos más bajos) se redujeron *pari passu* con el aumento en el salario mínimo legal¹⁹.

5. Las reformas estructurales de los noventa y sus efectos sobre el mercado laboral

En la década de los noventa, principalmente en la primera mitad, se registraron grandes transformaciones en las políticas económicas, tanto en el ámbito macroeconómico como en el campo de las denominadas políticas estructurales o microeconómicas. El objetivo común de estas reformas fue facilitar el funcionamiento de los mercados con el fin de mejorar la productividad y el crecimiento económico. Este conjunto de transformaciones incidieron en la dinámica y características del mercado laboral. En estas condiciones, la evolución del mercado laboral, particularmente en los noventa, fue resultado de un conjunto de factores (políticas macroeconómicas, *shocks* globales y sectoriales y reformas estructurales a los mercados de bienes y factores, por ejemplo) que es necesario cuantificar en términos de sus impactos individuales. No parece adecuado relacionar, en forma agregada, estos factores con los cambios observados en los indicadores laborales.

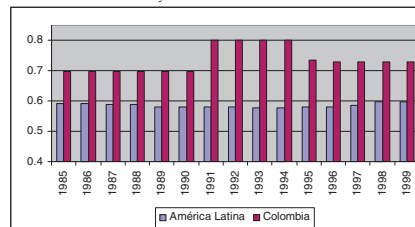
Con base en la literatura sobre los efectos de las reformas estructurales en el mercado laboral en América Latina, Lora (2004) muestra que la evidencia estadística no permite afirmar que la apertura comercial haya reducido los niveles totales de empleo, aumentado el desempleo o generado reasignaciones sustanciales de la ocupación entre sectores. En cambio, si parece haber tenido efectos negativos sobre los salarios reales y la calidad del empleo (aumento del empleo sin seguridad social y otros beneficios o en empresas de hasta cinco trabajadores). También parece haber contribuido a ampliar las brechas salariales entre trabajadores calificados y no calificados. Las privatizaciones, por su parte, afectaron a los trabajadores despedidos, pero la creación de empleo directo y por terciarización de las nuevas empresas compensó las pérdidas (Lora, 2004).

La relación entre liberalización comercial y demanda laboral ha sido bastante analizada en la literatura. Según varios estudios, una mayor liberalización aumenta las elasticidades empleo-salario y empleo-producto, así como también la velocidad de ajuste del empleo por las empresas (Leamer, 1995; Word, 1995; Rodrik, 1997 y Faynzylber y Maloney, 2001, entre otros).

¹⁸ En la administración Pastrana: subsidios a la generación de empleo; apoyo a las pequeñas y medianas empresas con el fin de reducir la discriminación existente en materia de costos de transacción, barrera a la entrada y contratación, entre otras; política de reactivación de la construcción; mayor facilidad a los empresarios para contratar jóvenes menores de 24 años, con educación secundaria completa o incompleta y sin experiencia laboral; exención de las contribuciones parafiscales durante el proceso de capacitación de los jóvenes e impulso a la construcción de obras de infraestructura urbana con el fin de adecuar los lotes de propiedad de los municipios para proyectos de vivienda de interés social. Algunas de estas políticas se plasmaron en los programas "Empleo en acción" y "Jóvenes en acción". Las políticas de empleo de la actual administración se describen en la segunda parte de este estudio.

¹⁹ La evidencia empírica muestra que los intentos de elevar el salario mínimo real y relativo (con respecto al salario promedio) se diluyen en buena parte por la evasión de las normas.

Gráfico 10
América Latina y Colombia: índice de reforma laboral



Fuente: Lora (2001)

Los cálculos de los efectos de las reformas en los costos no salariales (como porcentaje del salario) muestran que cayeron con la Ley 50 de 1990 y aumentaron fuertemente con la Ley 100 de 1993 (Ocampo, 1987; Cárdenas, Kugler y Bernal, 1998; Reyes, 1994 y Bernal y Cárdenas, 2003, entre otros). En cambio, los impactos de las reformas sobre el empleo (cantidad y calidad) y la productividad laboral son objeto de una gran controversia. No obstante, la evidencia disponible tiende a mostrar que estos impactos fueron positivos, aunque limitados (Kugler, 2003 y Bernal y Cárdenas, 2003, por ejemplo).

El comportamiento diferente de las tasas de desempleo durante los noventa en Colombia (reducción hasta 1995 y aumento posterior) y América Latina (alza en toda la década) parece ser menos favorable a los impactos negativos de las reformas en materia de empleo. En efecto, mientras que Colombia avanzó en flexibilizar el mercado laboral en esta década, la mayoría de los países de la región retrocedieron²². De hecho, la literatura muestra que, aunque sus efectos sobre el empleo agregado son muy modestos, la flexibilidad laboral reduce las fluctuaciones de muy corto plazo en el empleo y tiene impactos positivos sobre la demanda de trabajadores más jóvenes y menos educados. Para Colombia, Kugler (2003) muestra que las reformas laborales de 1991 y 1993 aumentaron la inestabilidad del empleo, pero redujeron la duración media del desempleo.

B. LA COYUNTURA LABORAL RECIENTE

1. La dinámica del empleo global se está desacelerando por un efecto de reemplazo (los buenos empleos suben, los malos disminuyen y el neto no crece tanto como antes).

En el año 2003 se crearon, a nivel nacional, unos 847.000 empleos, cifra 7.4 veces más que en el 2002 (apenas 114.000). Este extraordinario dinamismo (un incremento del 5.1%) ocurrió tanto en las 13 áreas metropolitanas principales, donde la ocupación creció 5.9% (la generación anual de nuevas plazas pasó de 107.000 en el 2002 a

²² En los otros frentes, Colombia fue bastante similar a la región.

166.000 en el 2003), como en las demás cabeceras municipales donde creció 5.0% generando 465.000 nuevas plazas (vs. 168.000 en el 2002) y como en las zonas rurales donde se elevó en 4.8%, es decir, en 216.000 plazas (vs. una pérdida de 161.000 en el 2002). No obstante, la dinámica del empleo parece estar otra vez perdiéndose en el curso de este año.

En efecto, la generación anual nacional de nuevos empleos –que había sido de 787.000 a septiembre del año pasado- se ha reducido en el año en curso (apenas 170.000, también a septiembre). De hecho se había detenido casi completamente durante el segundo trimestre (25.000) y sólo ha comenzado a repuntar otra vez en el tercer trimestre. Aunque la pérdida de dinamismo de la ocupación ha sido general, se notan grandes diferencias por áreas geográficas.

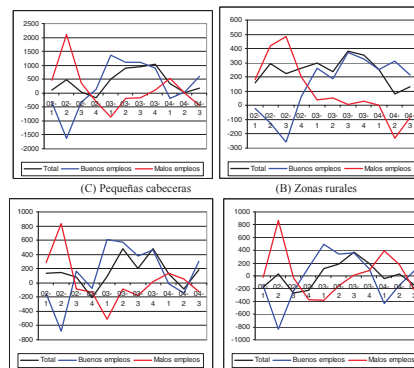
- En las grandes ciudades (las 13 áreas metropolitanas), la creación de nuevas plazas de trabajo siguió siendo positiva, pero se desaceleró hasta junio. En el tercer trimestre volvió a dar señales de recuperación.
- En las medianas y pequeñas cabeceras, el empleo –cuya expansión se había desacelerado en el primer trimestre- se redujo ya en el segundo trimestre (con todo volvió a crecer en el tercero).
- En cambio, en las zonas rurales la pérdida de dinamismo de la ocupación ha sido este año muy pronunciada: perdieron empleo en el primer trimestre y, después de una leve recuperación en el segundo, otra vez en el tercero.

2. La calidad del empleo se elevó considerablemente en el 2003. Este año ha seguido elevándose en las grandes ciudades pero se ha comenzado a deteriorar en las pequeñas cabeceras y en las áreas rurales

A pesar de la desaceleración reciente en la generación de nuevos plazas de trabajo, la economía –particularmente la urbana- sigue generando empleos de buena calidad a tasas aceptables, es decir, ha venido reemplazando empleos “malos” por empleos “buenos”. Por eso la generación *net*a de plazas de trabajo no es tan considerable como la del año pasado (las buenas aumentan pero las malas se reducen). Y, por eso, porque la calidad del empleo sigue mejorando y, con ella, los ingresos de los hogares, las familias han comenzado a retirar del mercado laboral a sus miembros secundarios (la participación laboral se ha reducido) haciendo que el desempleo siga bajando a pesar de que la ocupación total no crece como lo hizo el año pasado.

Gráfico 11. Creación anual de empleo (plenos, subempleos y total neto) por trimestres y áreas geográficas (en miles)

(A) Nivel Nacional (B) 13 áreas metropolitanas



Fuente: Dane. Encuesta continua (datos trimestrales)

En las 13 áreas metropolitanas principales (gráfico 11 B), toda la creación de empleo del 2002 fue explicada por los “malos” empleos (el subempleo) pues el empleo “bueno” (el pleno empleo) se redujo durante todo el año. Desde el primer trimestre del año pasado –coincidiendo con la entrada en vigencia de la reforma laboral- se comenzaron a generar “buenos empleos” adicionales (un promedio trimestral de 287.000 plazas frente al mismo trimestre del año anterior) mientras que el empleo malo” (el subempleo) prácticamente se mantuvo estable. Por eso, prácticamente todas las nuevas plazas de trabajo generadas el año pasado correspondieron a empleos “buenos” (empleo total menos subempleo).

Este año el número de trabajadores subempleados ha caído y los empleos “buenos” han seguido elevándose en cifras similares a las del 2003. Frente a los tres primeros trimestres del año pasado, en los primeros tres de este año, esas 13 áreas tenían 260.000 empleos “buenos” adicionales y 105.000 empleos “malos” menos (el empleo adicional neto se había elevado en 155.000 plazas).

3. En las medianas y pequeñas cabeceras y en las áreas rurales la situación se ha deteriorado este año

En las pequeñas cabeceras (gráfico 11 C) el “pleno empleo” creció el año pasado y el subempleo se redujo. En los dos primeros trimestres de este año pasó lo inverso y sólo en el tercer trimestre la situación ha comenzado a enderezarse. No obstante, cuando se promedian los tres trimestres del año (frente a los primeros tres trimestres del 2003), los malos empleos volvieron a elevarse (23.000 adicionales) y la creación de buenos

empleos se desaceleró (52.000 en vez de 518.000). El resultado medio hasta septiembre fue una menor generación de empleo y una reducción en su calidad.

En las zonas rurales (gráfico 11 D), el deterioro del 2004 ha sido más marcado. El año pasado, el pleno empleo había aumentado considerablemente y el subempleo había caído. Hasta el segundo trimestre de este año las buenas plazas se redujeron y las “malas” se elevaron. Solo en el tercer trimestre la situación comenzó a revertirse. A pesar de este signo positivo, el promedio de los tres trimestres muestra que los buenos empleos han caído frente al año anterior en 164.000 y los malos han crecido en 112.000, para una pérdida neta de 53.000 empleos.

Además de los problemas metodológicos que tiene la medición del empleo rural, la razón parece estar en el comportamiento del PIB agropecuario. Las cifras recientes del DANE referentes a los primeros tres trimestres del año revelan que (frente al mismo periodo del año anterior) el crecimiento del PIB agropecuario se desaceleró pasando del 3.2% (2002/2003) al 2.1% (2003/2004). De hecho, en el tercer trimestre de 2004, el valor agregado del sector disminuyó en 0.12% si se le compara con el mismo periodo de 2003. Este comportamiento se explica principalmente por el descenso en café sin tostar no descafeinado en 17.3%. Los cultivos ilícitos contribuyen a explicar el fenómeno desde que, sin ellos, el sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca presentó una variación positiva de 0.8% con relación al mismo trimestre de 2003.

4. Disminución de la participación laboral y del desempleo.

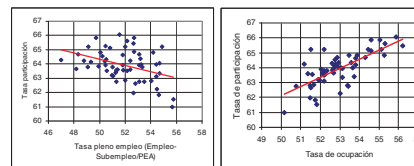
A pesar del menor dinamismo en la generación neta de nuevas plazas de trabajo, la participación laboral ha venido cayendo recientemente, arrastrando hacia abajo el desempleo²³.

La teoría económica prevé dos razones para que ello pueda ocurrir.

- La primera es la eventual mejora en los ingresos familiares, lo que generaría, vía un efecto ingreso, el retiro de trabajadores secundarios: los llamados “trabajadores excedentes”. Por eso (gráfico A), la participación varía inversamente con la calidad del empleo
- La segunda es un efecto negativo sobre la búsqueda de trabajo: como los nuevos empleos disponibles escasean, los desempleados se “desalientan” y salen del mercado laboral hacia la inactividad. Por eso (gráfico B), la participación varía directamente con la cantidad del empleo.

Gráfico 12. La participación depende directamente de la ocupación e inversamente de la calidad del empleo (datos para trece áreas metropolitanas)

(A) Participación vs. Pleno empleo (B) Participación vs. Ocupación



Fuente: DANE, Encuestas continuas. Datos mensuales enero 2000-sept 2004

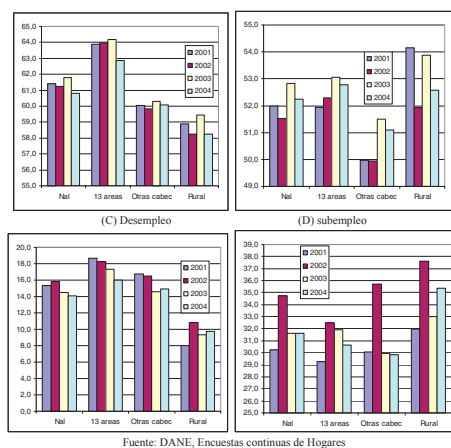
Si tomamos los tres primeros trimestres del año actual, comparándolos con los primeros tres del año anterior, la primera explicación (el efecto “trabajador excedente”) parece predominar en las 13 áreas metropolitanas principales. En cambio, la segunda explicación (el efecto “desaliento”) da cuenta del comportamiento de la participación en las cabeceras más chicas y en las zonas rurales.

- En las 13 áreas metropolitanas principales (gráfico anexo), durante los tres primeros trimestres de este año, la calidad del empleo siguió mejorando considerablemente (el subempleo se redujo más todavía) haciendo caer -vía el efecto trabajador excedente- la participación laboral. Por eso, aunque la tasa de ocupación se redujo ligeramente, el desempleo siguió cayendo, pasando de un promedio trimestral del 17.3% (2003) a uno del 16.0% (2004).
- En las pequeñas cabeceras municipales (distintas de las 13 ciudades principales), la calidad del empleo dejó de mejorar (el subempleo prácticamente quedó estable). Por esa vía la participación no tenía por qué caer. En cambio, la tasa de ocupación se redujo algo, haciendo caer (más ligeramente aún) la tasa de participación. Por eso el desempleo se elevó muy ligeramente: 14.6% (2003) a 14.9% (2004).
- Por su parte, en las zonas rurales el desempleo aumentó levemente, pasando de 9.4% (tres trimestres del 2003) al 9.7% (tres trimestres del 2004). En esas zonas, la ocupación se redujo en 2.4% y la participación en 2.0%. La participación no cayó más porque la calidad del empleo se deterioró (el subempleo volvió a elevarse).

Gráfico 13. Principales tasas laborales por áreas geográficas (promedio 3 trimestres de cada año)

(A) Participación (B) Ocupación

²³ Cabe señalar que los subsidios a los desempleados creados por la Ley 789 de 2002 no desalientan la participación laboral, debido a que la búsqueda activa de trabajo es una condición para percibirlos.



II. LA REFORMA LABORAL Y SUS IMPACTOS SOBRE LA CANTIDAD Y LA CALIDAD DEL EMPLEO

A. LA REFORMA LABORAL Y SU PAPEL EN LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO CONTRA EL DESEMPLEO

1. Las modificaciones legales de la reforma

La reforma laboral (Ley 789 de 2002) es amplia y compleja. Aunque está estructurada alrededor de siete capítulos, puede ser agrupada en cuatro grandes partes desde el punto de vista de sus propósitos. La primera comprende aquellas disposiciones que buscan estimular la demanda de trabajo, tanto en forma permanente (suavización de las normas de protección del empleo²⁴ y de las condiciones de contratación laboral) como coyuntural. Entre las permanentes se encuentran: ampliación de la jornada ordinaria, reducción de los recargos para el trabajo nocturno, dominical y festivo, disminución de las indemnizaciones por despido sin justa causa y eliminación de la discontinuidad

²⁴ Estas normas, aunque en épocas de problemas económicos reducen los despidos, en periodos de buena situación económica probablemente limiten o dificulten la contratación. La evidencia empírica muestra que los efectos de la flexibilización laboral (suavización de las normas de protección) sobre el empleo son modestos y posiblemente difieren de un país a otro, según las circunstancias en que se llevan a cabo las reformas (Lora, 2004).

la estabilidad del empleo, la duración del desempleo, la composición del empleo por edad, sexo y nivel de calificación, por ejemplo, y la calidad de la ocupación. De esta forma, un análisis de sus impactos debería incluir todos estos aspectos.

Conjuntamente con la reforma laboral se aprobó la Ley 797 de 2003 que decretó un aumento de las cotizaciones para pensiones en dos puntos porcentuales, aunque en forma gradual: un punto en 2004, medio punto en 2005 y otro medio en 2006. Este aumento puede ser mayor desde el 2008, cuando el gobierno puede incrementar las cotizaciones en un punto adicional dependiendo del crecimiento de la economía. Los efectos de estos aumentos serían contrarios a los que se buscan con la reforma laboral.

2. La reforma laboral es apenas una de las estrategias con que cuenta el Gobierno para reducir el desempleo

La estrategia de empleo del Gobierno descansa en un conjunto de políticas dirigidas a recuperar el crecimiento económico, fortalecer la capacitación y calificación para el trabajo, ampliar la cobertura de la educación básica y superior, flexibilizar algunos aspectos de la legislación laboral con el propósito de facilitar el funcionamiento de este mercado y ampliar los mecanismos de protección social de la población desempleada, además de los programas de apoyo directo al empleo.

La estrategia de crecimiento tiene dos pilares fundamentales: la recuperación de la seguridad y el ajuste de las finanzas del Estado. Se inscriben así mismo en esta estrategia el estímulo a la participación privada en sectores estratégicos, el mejoramiento de los impactos de la inversión pública, la eliminación de obstáculos a la inversión privada, el impulso a la formación de capital humano y una inserción ordenada de la economía nacional en la economía mundial. No obstante, en el corto plazo, la recuperación del crecimiento se sustentará también en un impulso al sector de la construcción mediante el otorgamiento de subsidios de vivienda, la creación de un seguro contra la inflación para créditos hipotecarios y los procesos de titularización de la cartera hipotecaria.

La reforma laboral no es sino una de las estrategias con que cuenta el Gobierno para responder al reto del desempleo. Esta reforma pretende remover una serie de obstáculos que limitan la capacidad de la economía para generar puestos de trabajo productivo. Aún más, solamente algunas de sus disposiciones tienen efectos directos y rápidos sobre la demanda de trabajo.

La magnitud de este reto es grande. Con buena suerte, si la participación laboral (que se elevó ligeramente en el año 2002) no crece en adelante más, en el cuatrienio 2003-2006, el simple crecimiento vegetativo de la población en edad laboral (2.2% anual) engrosará en 536.500 personas anuales, la población que buscará empleo. En estas condiciones, para reducir la tasa nacional de desempleo al 10.8% en el 2006, habría que generar en promedio unos 845.000 nuevos puestos de trabajo entre 2003-2006, 7.3 veces más que en el 2002 (115.000) y casi lo mismo que en el año 2003 que, fue excepcional en esta materia (casi 850.000).

A continuación se enuncian, con algún detalle, las otras estrategias que ha diseñado el Gobierno:

existente en este tipo de indemnizaciones entre trabajadores de menos y más de diez años de antigüedad en la empresa. Por su parte, las de naturaleza coyuntural comprenden las relacionadas con los regímenes de subsidio y de aportes para la promoción del empleo. La reforma crea los subsidios contracíclicos (se activan en épocas de recesión) a las pequeñas y medianas empresas que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar; excluye, durante máximo cuatro años, del pago de los parafiscales a los empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2000, siempre y cuando pertenezcan a los grupos de población más vulnerables y la tasa de desempleo nacional exceda el 12% e introduce un programa de crédito para empresas pequeñas y medianas. Se trata de incentivos transitorios orientados a incrementar la demanda de empleo de trabajadores no calificados y otros grupos vulnerables.

La segunda parte comprende una serie de medidas de protección social y de capacitación de los desempleados: creación de un subsidio temporal al desempleo; a los desempleados vinculados anteriormente a de las Cajas de Compensación se les extiende por un año más los programas de educación, capacitación, recreación y turismo social desarrollados por estas entidades, además recibirán un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual dividido en seis cuotas mensuales, así como capacitación para su inserción laboral; obligación del SENA de destinar el 25% de sus recursos en capacitación de la población desempleada y creación de un subsidio equivalente para los jefes cabeza de hogar sin vinculación anterior a las Cajas.

La tercera parte comprende las modificaciones de los contratos de aprendizaje y la regulación del mercado laboral de este segmento de población. Estos contratos no podrán ser superiores a dos años, permiten una remuneración de hasta 50% del salario mínimo durante la fase lectiva y hasta de 75% en la fase práctica (100% cuando la tasa de desempleo nacional sea inferior a 10%) y establece la obligatoriedad de contratar aprendices a las empresas de quince o más trabajadores. Esta obligación se puede sustituir con el pago de una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un salario mínimo legal vigente. Estos recursos se destinarían a financiar las iniciativas empresariales desarrolladas por los aprendices, mediante la creación de un fondo (Emprender) en el SENA. Estas medidas pueden incluirse más bien entre las políticas de capacitación, aunque la mayor demanda de aprendices puede considerarse, alternativamente, como nuevos empleos o como sustracción de oferta laboral. No se trata, estrictamente hablando, de generación directa de empleo.

La cuarta parte comprende una serie de disposiciones administrativas que faciliten el logro de la reforma: organización y funcionamiento de las cajas de Compensación Familiar y constitución del sistema de protección social y de la Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de generación de empleo. Además, se establecen otras disposiciones como la posibilidad de repartir hasta el 10% de las utilidades a través de acciones a los trabajadores que no devenguen más de diez SMMV y se da libertad a los empleados públicos de colocar los recursos de las cesantías en cualquiera de los fondos existentes.

Como puede observarse, algunas disposiciones de la reforma tienen efectos directos y de corto plazo sobre la demanda de empleo, otras pueden tener impactos indirectos y de más largo plazo, mientras que otras tienen propósitos diferentes. Pero, además, afectan

a. La primera prioridad es recuperar el crecimiento económico, lo que exige una buena macroeconomía (el ajuste de las finanzas del Estado, sin la cual no podrá mantener un buen nivel para la tasa de cambio) y la recuperación de la seguridad (sin la cual no podrá elevarse la inversión privada).

b. La segunda estrategia es multiplicar los impactos esperados del crecimiento en el PIB sobre el empleo mediante políticas de comercio exterior y especiales para los sectores de mayor generación de empleo.

Entre ellas sobresalen los tratados comerciales en proceso de negociación (TLC). Al respecto, un estudio reciente realizado (Botero, 2004²⁵) con ayuda de un modelo de equilibrio general, sugiere que, aunque el TLC no es una panacea, sus impactos parecen ser, en su conjunto, favorables sobre el mercado laboral Colombiano:

- En cinco años, el PIB Nacional crece 4.03% más. El efecto es transitorio.
- El empleo agregado de Colombia se elevaría en ese plazo el 2.4% (377.200 nuevas plazas).
- La tasa de desempleo urbana bajaría 1.8 puntos porcentuales
- El grado urbano de informalidad (medido como el porcentaje que representan los trabajadores independientes en el empleo) no aumenta; de hecho disminuye ligeramente del 32.3% al 32.1%.
- Los salarios crecen: el agropecuario en 5.17%; el salario medio de la economía en 3.68%.
- Las alzas en el empleo del ALCA favorecen, en su orden, a los sectores de la construcción, las finanzas-inmuebles-servicios a las empresas, la electricidad-gas y agua, la industria, el transporte-almacenamiento y -aunque menos- a los servicios sociales y personales y al comercio-hotelería y, en cambio, desfavorecen los sectores primarios (en particular al pecuario y al minero).

No obstante, de acuerdo con ese mismo trabajo, si la población calificada pudiera elevarse en el 10%, la economía y la equidad mejorarían sustancialmente:

- El impacto sobre el PIB se acentuaría: 5.14% vs. 4.03%. Se trata de más de un punto porcentual de crecimiento.
- El empleo nacional crecería todavía más: en 130.280 plazas adicionales.
- Esa ganancia en plazas de trabajo se sentiría tanto en el mercado calificado (cerca de 100.000 adicionales) como en el no calificado (cerca de 65.000 más) y en el informal (que se reduciría en unas 78.000 plazas).
- La tasa urbana de desempleo bajaría todavía más (casi un punto más).
- Y el diferencial salarial (calificado/no calificado) disminuiría (de 2.80 a 2.46 en el caso) en vez de subir.

c. La tercera estrategia es aumentar la educación y la capacitación. La educación y la capacitación, además de elevar la productividad y, *pari passu*, los ingresos de la población, contienen, la presión salarial exagerada (por encima del alza en la productividad) del personal calificado y, por esa vía, permiten incrementar el empleo.

²⁵ Botero G., Jesús. Impacto del ALCA y el TLC sobre el empleo en Colombia. Una evaluación mediante equilibrio general computable. Estudio realizados para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Corporación CIDE, junio de 2004

Pero además reducen la oferta laboral (que los jóvenes estudien en vez de buscar empleos de segunda). Al respecto, el Gobierno ha diseñado las siguientes políticas:

- i) **Educación básica y superior:** La actual administración se propone cubrir el 81% de la población desescolarizada en preescolar, primaria y secundaria (1500.000 nuevos cupos escolares en el cuatrienio, de los cuales, 750.000 para jóvenes en edad de 12-17²⁶), e incrementar en 400.000 los cupos universitarios. Lo primero será posible con la reforma realizada al régimen de transferencias y a la Ley 60. Lo segundo la expansión educativa superior- será viable con el nuevo sistema de crédito estudiantil y si eleva la eficiencia de las universidades públicas.
- ii) **Incremento de la capacitación:** Para ello el Gobierno confía en el incremento en el número de contratos de aprendizaje (fruto de la reforma establecida por la Ley 789) y en la reforma del SENA.

- Las estimaciones optimistas del SENA²⁷ prevén que la cuota potencial regulada podría pasar de unos 34.000 (2002) a 247.000 (2006). Su impacto en el cuatrienio es, pues, de unas 213.000 plazas que pueden, alternativamente, considerarse como nuevos empleos o como sustracción de oferta laboral del mercado.
- Otra capacitación (SENA y otras entidades). Más difícil resulta cuantificar las metas alcanzables en otra capacitación complementaria (de ciclo corto y largo). En su Plan Estratégico 2002-2006, el SENA habla de 400.000 alumnos en formación profesional integral para el primer empleo en Centros del SENA (cifra que debe incluir los aprendices formados por el mismo SENA); de 970.000 trabajadores en formación continua por cursos cortos en los Centros del SENA y de 1.120.000 de desempleados y personas integrantes de poblaciones especiales (que incluye el programa Jóvenes en Acción, ahora a cargo de la entidad)²⁸. No obstante, estas cifras –formuladas en alumnos curso y no en personas diferentes- no permiten evaluar el impacto de retención laboral. Por ello, para fines de las simulaciones que siguen, nos atenemos a los cálculos del DNP que sugieren una retención laboral equivalente a 110.000 personas en el cuatrienio.

Debe repetirse, sin embargo, que los impactos de las estrategias de capacitación sobrepasan ampliamente este simple efecto de retención laboral. Bien orientadas a donde se necesitan (para ello está el Sistema de Información para el Empleo del SENA que la institución piensa usar para calificar la pertinencia laboral de sus propios cursos) y constituyen un medio para elevar –vía el alza en la productividad del trabajo– el nivel salarial.

d. Una política salarial adecuada.

²⁶ Estimaciones del DNP.

²⁷ SENA, Unidad ejecutora dirección de promoción y cooperación. *Estudio sobre el potencial de cuota de aprendices a regular para el cuatrienio 2003-2006*. Cuadro 5. Bogotá D.C.: Mayo 30 de 2003. El cálculo considera tres efectos: a) el efecto de la aplicación de la Ley 789/2002 sobre el universo de empresas regulado; b) el efecto del aumento en los puestos de trabajo provocado por la reforma a la empleabilidad para el cuatrienio, c) el efecto que tiene disminuir los costos de la relación de aprendizaje.

²⁸ A ellos deben agregarse 100.500 alumnos en programas de articulación con la Educación Media Técnica (que no participan laboralmente) y 493.620 de trabajadores vinculados (ya ocupados), beneficiarios de acciones de formación continua por convenios con los empleadores.

Cuadro 3. Efectos supuestos de la reforma laboral

	2.003	2.004	2.005	2.006	Total
Reforma a la empleabilidad	133.786	184.551	92.619	75.108	486.064
Ampliación Jornada y Dominicales	26.160	35.997	18.106	14.884	95.147
Regimen especial de aportes	24.854	34.375	17.211	13.750	90.190
Indemnizaciones	39.450	54.564	27.319	21.826	143.159
Aprendices	43.322	59.615	29.983	24.648	157.568

Fuente: Documento "Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006"

B. LOS IMPACTOS DE LA REFORMA LABORAL.

Estimar los impactos de la reforma laboral sobre la cantidad y calidad del empleo no deja de ser difícil en virtud, entre otras cosas, de su coincidencia con una expansión relativamente importante de la actividad económica y la aprobación de otras reformas con efectos (directos o indirectos) sobre el mercado laboral. De hecho, mientras que en el 2002 la tasa de crecimiento del PIB fue de 1.8%, en el 2003 subió a 3.9% y en los tres primeros trimestres de 2004 (con respecto a igual periodo de 2003) se situó en 3.7%. En estas condiciones, dado que la dinámica del empleo fue resultado de un conjunto de factores, se trata de evidencia indirecta en torno a los efectos de la reforma laboral.

1. La reforma laboral elevó la elasticidad empleo/PIB de manera sustancial y alteró las elasticidades empleo/salarios.

Simplemente porque los costos laborales se reduzcan o porque el manejo del personal sea más flexible, ninguna empresa contratará nuevos trabajadores si sus ventas están disminuyendo. Pero si los mercados se expanden, una flexibilidad mayor y costos laborales menores pueden acentuar la generación de nuevos empleos. De igual manera, la respuesta del empleo a los salarios puede acentuarse o atenuarse dependiendo de la normatividad laboral.

Para poner a prueba esa hipótesis (que las reformas laborales no crean por sí solas nuevos empleos) la Corporación CIDE ajustó a los datos trimestrales de empleo y salarios (1986-2004) para las siete ciudades principales, una ecuación de demanda de trabajo (el empleo está determinado principalmente por factores de demanda) que entre las variables independientes incluye:

- El PIB urbano.
- Los salarios mínimo, calificado (del personal con algún grado de educación superior) y no calificado (trabajadores sin educación superior, muy marcados por los ingresos de los cuenta propia informales)
- El efecto de refuerzo que- sobre el impacto de esas mismas variables- podrían tener los siguientes periodos de cambio estructural que se detectaron estadísticamente en las series: 1991-1993; 1993-2002; 2003-2004. Los dos primeros coinciden con las reformas de comienzos de los años noventa (Leyes 50 de 1990 y 100 de 1993; apertura comercial y financiera). El tercero con la entrada en vigencia de la ley 789 del 2002 de reforma laboral

- **salario mínimo:** aunque el año pasado prácticamente no cambió en términos reales, el Gobierno ha tendido a elevar su valor real un 2% real cada año desde 1999 (este año ha subido alrededor de 3 puntos reales). Dada la evasión que genera su incremento (que nulifica el impacto) y sus efectos negativos sobre el empleo, la política debería ser la de estabilizarlos en términos reales.
- **Salario calificado:** aunque la crisis lo redujo entre 1999 y 2001 y se ha estabilizado en el 2003, podría volver a dispararse a medida que se consiga un mayor crecimiento. Mientras se produce el impacto de las políticas educativas (en especial la expansión de la superior) y salgan los egresados, podrá haber tendencias alcistas muy difíciles de controlar (el control de los altos salarios oficiales, único expediente de corto plazo, parece difícil de lograr políticamente).

3. Los impactos esperados de la reforma

A manera de resumen, la reforma laboral disminuye los costos laborales para las empresas con operación nocturna, dominical y en festivos; reduce en forma transitoria dichos costos para las empresas que contratan trabajadores de grupos vulnerables y estudiantes; hizo menos oneroso el despido de trabajadores antiguos; permite la remuneración de los aprendices por debajo del salario mínimo y establece la obligatoriedad de contratarlos para aquellas empresas con quince o más trabajadores; fortalece la capacitación para el empleo y crea un sistema de protección social al desempleado.

Además de sus probables efectos favorables sobre la demanda de empleo (creación de nuevos puestos de trabajo y aumento en las horas contratadas), la reforma puede tener impactos positivos en la estabilidad laboral, en la productividad media del trabajo y en la calidad del empleo (formalización del empleo y disminución del subempleo, entre otras). Algunos de estos efectos seguramente necesitarán de un tiempo mayor para materializarse plenamente.

Incluyendo el incremento en el número de aprendices, el Gobierno Nacional estimaba el impacto de la reforma laboral en unos 486.000 empleos (cuadro 3). De ellos, asignaba el 32% a los nuevos aprendices; el 20% a la ampliación de la jornada diurna (de 6 p.m. a 10 p.m.) y a la disminución de los recargos (especialmente en los dominicales y festivos); el 29% a la reducción de los costos de despido y el 19% a la reducción de los parafiscales para las empresas que crearan nuevos empleos (cabe recordar que aún suponiendo que la exención por cada nuevo empleo creado generara los impactos estimados, la Ley 797 de 2003 elevó en 2 puntos los parafiscales para cubrir parcialmente el déficit actuarial pensional). La expectativa era que el 27% de esa cifra, es decir, unos 134.000 nuevos empleos, fuera generado en el primer año posterior a la reforma y un 38% adicional (185.000 empleos) durante el segundo año.

Se usó una ecuación doble logarítmica, ajustada en diferencias, donde los parámetros del PIB y los salarios son las elasticidades simples. Contiene, además, dummies para los tres periodos de cambio estructural cuyos parámetros miden el cambio que esas reformas puedan tener sobre las elasticidades empleo/PIB y empleo/salarios (que multiplican esas mismas variables). El cuadro 4 contiene las elasticidades de largo plazo (las suma de las elasticidades correspondientes a diversos rezagos de cada variable) estimadas por el modelo. Al respecto debe destacarse:

Cuadro 4. Elasticidades de largo plazo del empleo al PIB urbano y a los salarios en las siete ciudades principales

	Antes del 91	Cambios estructurales 1991-1993	Otros cambios estructurales 1994-2002	Ley 789/02 y cambios estructurales 2003-2004
PIB Urbano	0.523	0.451	0.305	0.485
Salario Mínimo	-0.473	-0.470	-0.468	-0.469
Salario calificado	-0.088	-0.100	-0.104	-0.104
Salario no calificado	-0.375	-0.306	-0.216	-0.428

a. Que la elasticidad empleo/PIB baja durante los noventa y vuelve a elevarse en el 2003

La reducción de esa elasticidad de la primera mitad de los noventa podría explicarse, en primer lugar, por las reformas legales de esa época (leyes 50/90 y 100/93) que, al elevar el costo de los salarios indirectos para los empresarios, los hizo probablemente más prudentes para enganchar nuevos trabajadores. Aunque la reforma a la legislación laboral (Ley 50) eliminó la retroactividad de las cesantías, la Ley 100, de seguridad social, elevó sustancialmente el costo, para los empresarios, de la seguridad social que se elevó en 7.4 puntos porcentuales sobre el básico anual.

Sin embargo, la reducción de esa elasticidad de la primera mitad de los noventa quizá se explique, principalmente, por el cambio técnico (*capital-using*) generado por la disponibilidad de divisas del periodo (dólares abundantes que permitieron la importación de maquinaria y redujeron el insumo de trabajo por unidad de PIB y que afectaron duraderamente la tecnología).

El alza reciente de la misma puede, en cambio, atribuirse, sobre todo, a la ley 789 del 2002. Esta flexibilizó la distribución de la jornada laboral entre horas diurnas y nocturnas y entre días normales y festivos, fenómeno que fue reforzado por el artículo 51 de la Ley. Probablemente la reducción de los costos de despido hizo también a los empresarios menos precautelativos en el enganche de nuevos trabajadores. Al hacerlo tendió a elevar el empleo por unidad de PIB.

b. Aunque las elasticidades del empleo frente al salario mínimo (cerca a -0.47) y a los salarios calificados (cerca a -0.10) han sido bastante estables, la elasticidad frente a los "salarios" no calificados ha sufrido cambios considerables: se redujo durante los noventa y volvió a elevarse, casi duplicándose, desde el 2003.

Ahora bien, la teoría económica asocia la mayor elasticidad precio de un insumo a la mayor existencia de sustitutos. Si el trabajo simple no calificado sólo pudiera usarse en la producción informal, la elasticidad del empleo a ese salario sería muy baja, pero si las posibilidades de usar esa mano de obra en el sector moderno, formal, se incrementarían,

esa elasticidad se elevaría. La reforma laboral (en particular la extensión en la jornada diurna y los cambios en la legislación sobre dominicales y festivos) permitieron formalizar el empleo (reemplazar trabajadores informales simples, por formales) elevando el abanico de opciones laborales a disposición de los trabajadores no calificados.

Aunque la reforma laboral no fue el único cambio estructural que entró a operar en el 2003, si parece haber sido el principal. Así las cosas, resulta posible estimar con el modelo lo que hubiera pasado en ausencia de los cambios en las elasticidades generados por la reforma (al PIB y a los salarios). El resultado (cuadro 5) es que el empleo en las siete áreas metropolitanas más importantes hubiera sido, en promedio para el periodo 2003(1) a 2004(2), 3.4% más bajo. Ello significa que la reforma junto con otros posibles cambios estructurales del mercado laboral (pero el principal fue la reforma) explicarían unos 219.000 empleos. Y si se extrapolara esta cifra (el 3.4%) al caso de las 13 principales áreas metropolitanas, la reforma (y otros cambios estructurales del 2003) explicarían unos 260.000 empleos de los cerca de 7,8 millones de empleos medios 2003-1 a 2003-4.

Cuadro 5. Estimación de los impactos de la reforma laboral y otros cambios estructurales acaecidos en el 2003 en el empleo de las siete ciudades principales

Trimestre	Empleo en miles						Promedio
	2003-1	2003-2	2003-3	2003-4	2004-1	2004-2	
Sin cambios estructurales 2003	6137	6216	6325	6494	6226	6310	6285
Con cambios estructurales 2003	6294	6394	6564	6817	6507	6458	6504
Impacto reforma	144	175	236	319	278	144	219
% del empleo observado	2,3%	2,7%	3,6%	4,7%	4,3%	2,2%	3,4%

Debe notarse que el impacto de la reforma tiende a amortiguarse a partir del 2004 (explicaba el 4,7% del empleo observado en el 2003-4 y apenas el 2,2% en el 2004-2). Esta amortiguación recoge la recuperación de los “salarios no calificados” que comienza a producirse este año del 2004 y que como lo veremos es el fruto de la mejora en la calidad del empleo. En las grandes ciudades los “buenos” empleos siguen creciendo, pero como, en parte, reemplazan empleos “malos” (que se reducen), el empleo total crece mucho menos. Por eso es previsible que, aunque el PIB urbano siguiera creciendo –como lo está haciendo– a la misma tasa del año pasado, el empleo futuro no aumente tanto en el futuro y que los impactos de la reforma sobre el volumen de la ocupación tienda a amortiguarse todavía más. Por eso la cifra esperada por el Gobierno (486.000 empleos en cuatro años) luce exagerada.

2. Incremento innegable en la calidad del empleo en las grandes ciudades

El cuadro 6 –basado en los módulos de informalidad de las encuestas de hogares de abril-junio de cada año– muestra una mejora innegable del empleo en las trece áreas metropolitanas principales:

- Los empleos formales aportaron el 74.1% del incremento en el empleo acaecido entre los segundos semestres del 2002 y el 2003 y el 182% (147.000 de los

81.000) de los generados entre los segundos semestres del 2003 y el 2004. Como resultado de ello *el empleo se ha venido reformalizando aceleradamente*: 40.0% (2002); 41.1% (2003); 42.6% (2004).

- El empleo asalariado (obreros y empleados asalariados) aportó el 84.4% de las nuevas plazas de trabajo creadas entre junio 2002 y junio 2003 y el 161% de las creadas entre 2003 y 2004. Por ello, *el grado de salarización del empleo se ha elevado*: 50.9% (2002); 51.9% (2003); 53.0% (2004).
- El aporte del empleo asalariado de las empresas privadas de más de 10 trabajadores al incremento anual del empleo fue alto el año pasado (75.1%) y ha sido todavía más considerable este año (196%). *Este año el empleo de las microempresas ha caído*
- Correlativamente este año han bajado los empleos informales (-66.000), sobre todo los cuenta propia no profesionales (-57.000), pero también los asalariados de microempresas (-18.000), los “servidores domésticos” (-2000) y los ayudantes familiares (-9000).

Cuadro 6. Empleo por tipos en las trece áreas metropolitanas principales. Segundos trimestres de 2002, 2003 y 2004

Tipo de empleo	Volumen de empleo (miles)						Variación porcentual		Aporte a la variación	
	Abre- jun 2002	Abre- jun 2003	Abre- jun 2004	Abre- jun 2002	Abre- jun 2003	Abre- jun 2004	02-03	03-04	02-03	03-04
A. OBR/EMPL. ASALAR.	3.781	3.980	4.110	50,9%	51,9%	53,0%	199	130	84,4%	161,0%
1. Privados	3.326	3.535	3.675	44,8%	46,1%	47,4%	208	140	88,3%	172,8%
a. Trabajo solo	1	2	3	0,0%	0,0%	0,0%	1	2	0,4%	2,1%
b. 2-5 trabajadores	876	887	873	11,8%	11,6%	11,3%	11	-13	4,5%	-16,6%
c. 6-10 trabajadores	408	428	421	5,5%	5,6%	5,4%	20	-7	8,3%	-8,7%
d. 11+ trabajadores	2.041	2.219	2.377	27,5%	28,0%	29,7%	177	159	75,1%	196,0%
2. Del Gobierno	454	445	435	6,1%	5,8%	5,6%	-9	-10	-3,9%	-11,8%
B. INDEPENDIENTES	2.936	2.979	2.922	39,5%	38,8%	37,7%	43	-57	18,0%	-70,6%
1. Cuentas propia	2.472	2.544	2.479	33,3%	33,2%	32,0%	72	-65	30,4%	-80,4%
a. Profes independ	426	445	436	5,7%	5,8%	5,6%	18	-8	7,8%	-10,1%
b. C. propia inform	2.046	2.099	2.042	27,5%	27,4%	26,4%	53	-57	22,6%	-70,3%
2. Patron o empleador	464	435	443	6,2%	5,7%	5,7%	-29	8	-12,4%	9,7%
a. Trabajo solo	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0	0	0,1%	0,3%
b. 2-5 trabajadores	339	333	332	4,6%	4,3%	4,3%	-7	-1	-2,9%	-1,3%
c. 6-10 trabajadores	72	60	63	1,0%	0,8%	0,8%	-11	2	-4,7%	2,8%
d. 11+ trabajadores	53	42	48	0,7%	0,5%	0,6%	-12	6	-4,9%	7,9%
C. OTROS OCUPADOS	715	709	717	9,6%	9,2%	9,3%	-6	8	-2,4%	9,6%
1. Servidores domésticos	472	452	450	6,4%	5,9%	5,8%	-20	-2	-8,7%	-2,0%
2. Ayudantes familiares	222	239	230	3,0%	3,1%	3,0%	17	-9	7,1%	-11,6%
3. Otros	20	18	37	0,3%	0,2%	0,5%	-2	19	-0,9%	23,2%
D. SECTOR FORMAL	2.975	3.150	3.297	40,0%	41,1%	42,6%	175	147	74,1%	182,0%
E. SECT INFORMAL	4.457	4.518	4.451	60,0%	58,9%	57,4%	61	-66	25,9%	-82,0%
F. TOTAL OCUPADOS	2.431	2.668	2.749	100%	100%	100%	236	81	100%	100%

Fuente: Encuesta continua de hogares, 13 áreas metropolitanas, segundos trimestres (con módulos de informalidad)

Paralelamente los trabajadores cubiertos por la seguridad social se han elevado en el último año. En salud la cobertura del régimen contributivo se incrementó el último año en el sector formal, sobre todo entre los asalariados de empresas de más de 10 trabajadores (que fueron las que generaron empleo. Y la cobertura del sistema pensional

se elevó también en el sector formal (en las empresas de más de 10 trabajadores) e incluso en el sector informal (microempresas y cuentas propia).

Cuadro 7. Porcentaje de trabajadores cubiertos por el régimen de seguridad social

Tipo de empleo	% afiliado salud (régimen contributivo)			% afiliado salud (régimen subsidiado)			Afiliado pensiones		
	Abre- jun 2002	Abre- jun 2003	Abre- jun 2004	Abre- jun 2002	Abre- jun 2003	Abre- jun 2004	Abre- jun 2002	Abre- jun 2003	Abre- jun 2004
A. OBR/EMPL. ASALAR.	76,4%	77,9%	79,1%	6,9%	6,3%	6,7%	57,2%	57,7%	60,7%
1. Privados	73,4%	75,2%	76,8%	7,8%	7,1%	7,5%	51,8%	52,7%	56,4%
a. Hasta 10 trabaj	49,0%	51,9%	51,5%	15,1%	14,2%	14,1%	20,0%	20,0%	22,7%
d. 11+ trabajad	88,7%	88,9%	90,0%	3,2%	2,9%	2,8%	71,4%	72,1%	74,8%
2. Del Gobierno	98,5%	100,0%	99,1%	0,3%	0,0%	0,1%	96,4%	97,7%	96,7%
B. INDEPENDIENTES	47,2%	46,7%	47,1%	17,1%	17,6%	18,0%	10,2%	9,7%	10,4%
1. Cuentas propia	42,1%	41,9%	42,5%	19,3%	19,8%	20,2%	7,3%	7,5%	8,8%
a. Profes independ	73,4%	70,7%	73,1%	2,4%	2,6%	2,7%	20,0%	20,1%	23,8%
b. C. propia inform	35,6%	35,8%	36,0%	22,8%	23,4%	24,0%	4,7%	4,9%	5,4%
2. Patron o empleador	74,5%	74,6%	73,0%	5,3%	5,0%	5,3%	25,5%	22,9%	20,2%
a. Hasta 10 trabaj	71,9%	73,0%	70,5%	5,9%	5,5%	5,9%	20,8%	20,2%	18,6%
d. 11+ trabajadores	94,5%	93,8%	93,4%	0,1%	0,2%	0,3%	82,5%	84,3%	83,9%
C. OTROS OCUPADOS	40,6%	40,0%	43,8%	18,9%	18,6%	20,0%	12,1%	11,7%	11,7%
1. Servidores domésticos	42,8%	39,2%	44,0%	19,8%	20,5%	20,2%	17,5%	16,4%	16,4%
2. Ayudantes familiares	37,7%	42,5%	44,7%	16,7%	15,3%	19,5%	1,6%	3,6%	2,8%
3. Otros	26,7%	28,2%	35,0%	23,7%	16,7%	21,2%	2,4%	0,4%	10,5%
D. SECTOR FORMAL	88,1%	87,9%	89,4%	2,6%	2,4%	2,4%	67,7%	68,0%	70,4%
E. SECT INFORMAL	43,6%	44,4%	44,8%	18,4%	18,4%	19,4%	11,9%	11,7%	12,6%
F. TOTAL OCUPADOS	61,4%	62,3%	63,8%	12,1%	11,8%	12,2%	34,3%	34,8%	37,2%

3. La mayor parte de los efectos de la reforma parecen haberse producido vía la extensión de la jornada diurna y la disminución de los recargos a los dominicales y festivos

La Ley amplió la jornada ordinaria en cuatro horas (6:00 p.m. - 10:00 p.m.) Esta extensión permite a los empleadores un ahorro de 35% (el recargo del trabajo nocturno). También redujo el recargo por el trabajo en dominicales y festivos de 100% a 75% y estableció la posibilidad de sustituir el domingo como día de descanso. Por la magnitud de la reducción en el recargo y por su importancia en el empleo, la ampliación de la jornada ordinaria constituye la medida de mayor impacto sobre los costos salariales. Barrera y Cárdenas (2003) estiman los ahorros máximos para las empresas, como porcentaje del salario básico, en 3.5% por la ampliación de la jornada ordinaria y en 1.8% por la reducción de los recargos en dominicales y festivos 1.8%.

El modelo usado por el CIDE para cuantificar los impactos de la reforma no permite discriminar el impacto de cada uno de los componentes de la misma. La encuesta de la practicada por el Ministerio de Protección Social y la Andi a unas 200 empresas (que preguntó por los aspectos de la reforma que incentivarán la contratación; los empresarios podían marcar varias opciones) sugiere que lo principal fue la modificación a la jornada diurna (76% de los entrevistados) y en los costos de festivos y dominicales

(74%); la disminución de los costos de despido y la exención de aportes parafiscales²⁹ parecen haber tenido una importancia secundaria.

4. Algunas de las ocupaciones más dinámicas subieron ligeramente la jornada semanal, muchas la redujeron; pero casi todas han visto crecer el salario real por mes y por hora y la cobertura de la seguridad social.

Las encuestas de hogares del DANE -aunque no contienen información sobre trabajo nocturno o dominical– permiten, sin embargo, conocer la evolución de la jornada semanal de trabajo (horas normalmente trabajadas, adicionales y totales), así como los salarios mensuales y por hora y el grado de afiliación a la seguridad social en salud y pensiones. Hemos procesado esas cifras para las 13 áreas metropolitanas principales y por ocupaciones a dos dígitos para los segundos trimestres de 2002, 2003 y 2004. Esas cifras (cuadro 8) arrojan los siguientes hechos relevantes:

En promedio, los 48 oficios (de un total de 81) cuyo empleo creció entre los segundos trimestres de 2003 y 2004 generaron en ese año 278.000 nuevas plazas (contra 14.000 entre 2002 y 2003). En ellos, la jornada semanal por trabajador casi no cambió (la normal bajó un minuto y la adicional creció 8). El salario real por mes creció 6.5% cuando el año anterior había bajado 0.6% y el salario por hora que se elevó 6.3% (vs. una reducción del 1.3% el año anterior). Paralelamente la cobertura del régimen contributivo en salud creció 1,8 puntos porcentuales (lo que representa 278.000 trabajadores más) y la afiliación al sistema pensional subió 3.8 puntos porcentuales (248.000 trabajadores más). No obstante se constatan diferencias por ocupaciones.

Cuadro 8. Variación en las jornadas, salarios y seguridad social de los asalariados privados. Ocupaciones que elevaron su empleo entre el 2003-2004. Trece áreas metropolitanas, segundos trimestres de 2000/2003 y 2003/2004

Variación jornada semanal (minutos)												Var afiliación reg contrib salud (puntos % empleo tot)		Var afiliación pensiones (puntos % empleo tot)
Núm acum al ocup ac	Incremento al empleo	Jornada normal 02-03	Jornada adicional 03-04	Jornada total 02-03	Jornada total 03-04	Variación salario real	Variación sal real por hora	02-03	03-04	02-03	03-04	02-03	03-04	
4	39%	58	16	-9	6	48	22	-0,9%	13,9%	-2,6%	13,0%	-0,7%	1,4%	
9	60%	51	-36	-1	5	62	20	-1,5%	12,9%	-3,2%	13,9%	-0,9%	1,4%	
21	87%	43	-24	-7	13	36	-11	-4,2%	10,2%	-5,3%	10,6%	-1,2%	1,4%	
48	100%	22	-1	-1	8	22	7	-0,6%	6,5%	-1,3%	6,3%	-0,6%	1,8%	

Fuente: Dane. Encuestas de Hogares, segundos trimestres de cada año

- Las cuatro primeras (responsables del 39% del incremento del empleo entre los segundos trimestres del 2003 y 2004) elevaron la jornada por trabajador en 22 minutos (la normal subió 16 y la adicional en 6). Pero también subieron más que el promedio los salarios reales mensuales (14.0%) y por hora (13%). Entre esas cuatro ocupaciones se cuentan los “empleados de contabilidad, cajeros y similares” (los cajeros de los supermercados), los “sastres, modistos y similares” (es decir, los obreros de la confección, únicos de este grupo que trabajaron más y

²⁹ Estas exenciones son naturaleza transitoria y están sujetas a una serie de condiciones especiales. Barrera y Cárdenas (2003) estiman un ahorro máximo de 0.9% en los costos laborales.

ganaron menos, pero que ganaron en seguridad social), el personal administrativo y los "arquitectos, ingenieros y similares".

- Las nueve primeras (60% del incremento en el empleo) redujeron la jornada semanal en 30 minutos (la normal en 36, la adicional en 3). Los salarios reales mensuales y por hora crecieron 12, 8% y 13,9% (el año anterior había bajado). En ese grupo se incluyen el personal de protección y seguridad (los celadores), cuyo empleo creció 11% (16.000 más, muchos esperaban lo contrario), cuya jornada semanal cayó 80 minutos (pero que siguen trabajando 63,6 horas) y cuyo salario mensual cayó 3,0%. No obstante, los celadores se beneficiaron de la seguridad social (16.000 más en el régimen contributivo de salud, 17.500 más afiliados al sistema pensional).
- Las 21 primeras bajaron también la jornada semanal (11 minutos menos) y subieron el salario mensual y por hora más que el promedio.

Las encuestas de hogares del DANE revelan también que, para el caso de los obreros y empleados privados, las reacciones de las diversas ramas fueron diferenciales. Entre los segundos trimestres de 2002 y 2004, aquellas ramas que aumentaron en forma continua e importante el número de trabajadores (más de 10% entre 2002 y 2004) registraron también variaciones en las horas promedio semanales totales trabajadas (aumentos marginales o importantes e, incluso, se redujeron significativamente). En términos agregados, estas ramas aumentaron el empleo en 7,8% anual y las horas semanales promedio trabajadas prácticamente no cambiaron (aumentaron en 0,4% anual).

En cambio, las ramas en donde el empleo permaneció relativamente estable o descendió, aumentaron las horas promedio semanales trabajadas en forma significativa, con excepción del comercio que tuvo un aumento leve. Estas ramas son, además de comercio, construcción y restaurantes y hoteles. En su conjunto, el empleo permaneció estancado entre 2002 y 2004, pero las horas semanales promedio aumentaron en 2,5%.

5. La estabilidad del empleo asalariado ha comenzado a elevarse en las empresas de más de 10 trabajadores. Pero los efectos definitivos sólo se verán en el largo plazo

La reducción de los costos de despido es de gran magnitud para los trabajadores de más de diez salarios mínimos: pasan de 45 días por el primer año o fracción a 20 días; de 15 (entre uno y cinco años), 20 (entre cinco y diez años) y 40 (más de diez años) a 15 días por año después del primero de antigüedad en la empresa. Para los trabajadores de diez o menos salarios mínimos, las indemnizaciones caen para el primer año (de 45 a 30 días), aumentan entre el primer y quinto año (de 15 a 20 días por año), permanece igual hasta el décimo año (20 días por año) y se reducen posteriormente (de 40 a 20 días por año). Para este grupo de trabajadores, que constituyen el grueso de la ocupación, la reducción de estos costos es importante al principio y después de 10 años de antigüedad.

Como se sabe, estas reducciones inciden sobre los costos de ajuste o, en otras palabras, su beneficio sólo se materializa cuando las empresas deciden ajustar su nómina. No obstante, Gaviria (2004) estima que la reducción en los costos directos propiciada por las menores indemnizaciones serían, como porcentaje del salario, de un máximo de 1,2% para los trabajadores de diez o menos salarios mínimos y de 2,8% para el resto de trabajadores. Cabe señalar que la Ley establece también que solamente se aplicará a

aquellos trabajadores que, en el momento de entrar en vigencia, tuvieran menos de diez años de antigüedad en la empresa.

En teoría, una reducción de los costos de despido podría tener los siguientes impactos: en el corto plazo, una recomposición del empleo según la antigüedad de los trabajadores en la empresa, aumentando la participación de los trabajadores de menor antigüedad y disminuyendo la de aquellos con mayor antigüedad. En el largo plazo, baja el costo salarial total y tiende a generar más empleo. De todas formas, sus impactos sobre el volumen de empleo no parecen ser de magnitud importante, como se desprende de la evidencia internacional.

Sin duda, el efecto más importante es una mejora progresiva en la estabilidad laboral: hay menos incentivos a despedir precautelativamente a los trabajadores, especialmente antes de los diez años (la mano de obra puede envejecer en la empresa), con el fin de evitar el pago de posibles indemnizaciones.

Como puede observarse en el cuadro 9, entre los segundos trimestres del 2002 y el 2003 (las cifras se refieren a las 13 áreas metropolitanas principales), la estabilidad de los trabajadores asalariados en sus empleos había caído tanto en las microempresas (hasta 10 empleados) como en las empresas de más de 10 ocupados. En el último año después de la reforma (2003-2004) se nota una mejora en la estabilidad, sobre todo en las firmas de más de 10 empleados (cuadro 9).

Cuadro 5. Obreros y empleados privados que superviven en la empresa a partir del enganche (%). 13 áreas metropolitanas principales. Segundos trimestres de c/ año.

Años desde el enganche	Microempresas (1-10 trabajadores)			Empresas de 11 y más trabajadores		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
0	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
1	56,3%	56,4%	55,8%	69,4%	72,1%	71,4%
5	20,5%	15,9%	16,7%	31,6%	27,7%	30,3%
10	9,1%	8,1%	9,6%	16,7%	16,5%	18,3%
15	4,2%	3,7%	4,5%	10,9%	8,7%	9,2%
20	2,8%	2,1%	2,7%	7,2%	5,3%	5,4%

Fuente: Dane. Encuestas de Hogares; segundos trimestres de cada año

- En las microempresas la probabilidad que tiene un trabajador de llegar al año 5 pasó del 20,5% (2002) a 15,9% (2003) y comenzó a elevarse otra vez (16,4% en el 2004). La de llegar al año 10 había bajado del 9,1% al 8,1% y volvió a elevarse al 9,6% y la de llegar al año 20 había caído del 2,8% al 2,1% y volvió a elevarse al 2,7%.
- En las empresas privadas de más de 10 trabajadores, la probabilidad de llegar al año 5 bajó del 31,6% al 27,7% entre 2002 y 2003 y se recuperó parcialmente en el 2004 (30,3%). La de llegar al año 10 mejoró sustancialmente en el último año (16,7%; 15,5% y 18,3%). La de llegar al año 15 y 20 (que había caído ha comenzado a recuperarse).

No obstante, los impactos plenos de la reforma sobre la estabilidad y productividad de los trabajadores sólo se podrán apreciar en el largo plazo.

6. Los datos del SENA sobre la evolución del número de aprendices y los de las encuestas empresariales ponen de presente dos hechos básicos.

a. Lo que ve todo el mundo: Que el número de aprendices patrocinados por las empresas se ha elevado considerablemente. En efecto, el número de alumnos con contrato de aprendizaje (alumnos SENA y alumnos entrenados por ECAPs) pasó de un promedio de 32.500 (2000 a 2002) a 72.000 en el 2003 (para junio del 2004 la cifra era de 60.970 pero puede elevarse para finales del año). El incremento es sustancial (se multiplicaron por 2,2 en el 2003 frente al promedio anterior)

Este resultados (apenas obvios porque la Ley 789 es muy dura con las empresas evasoras) es confirmado por las encuestas empresariales realizada en el país (la realizada por Alejandro Gaviria para Bogotá y la de la ANDI para todo el país). *Dura lex* que tiene una ventana de escape (pagar multas en dinero en vez de contratar aprendices: la monetización de la cuota): cerca del 10% de las cuotas de aprendices se "paga en dinero" (algunas empresas no necesitan aprendices y consideran esa obligación como un impuesto)

b. Lo que no ve todo el mundo: que, a pesar de lo anterior, el número total de alumnos en formación de aprendizaje (con patrocinio empresarial o del propio SENA) no parece haber aumentado sustancialmente. Dejando de lado los formados por las ECAPs (casi nada hasta el 2002; unos 14.600 en diciembre del 2003), los del Sena eran en promedio (datos a diciembre) de unos 121.000 entre 2000/2002. Para el 2003 alcanzaron la cifra de 100.770 y para junio del 2004 la de 111.223. El número total no parece haber sobrepasado sustancialmente las cifras históricas lo que resulta muy preocupante.

En ese contexto no se entiende la reticencia del SENA de aplicar el contrato de aprendizaje a la enseñanza media. Se podría (la idea es del Ministerio de Educación) lograr que los estudiantes de secundaria hicieran un primer semestre de una carrera técnica durante 10 y 11, si se pudiera pagar a las universidades un millón que cuesta ese semestre con cargo en las contribuciones que pagan las empresas (devolución de aportes) y si se pudiera cubrir los gastos de transporte y refrigerios con los "apoyos de sostenimiento" del aprendizaje. Debe notarse que, mediando una buena reglamentación del contrato se podría elevar sustancialmente el número de aprendices de la media técnica. Para ello habría que introducir los siguientes cambios legales o reglamentarios:

- Estipular que, cuando se aplica a la educación media, un cupo de aprendizaje pueda "mover" varios alumnos (vgr. cuatro, cada uno con una dedicación del 25% cada año para una formación de 6 meses en dos años). Ello es crucial pues permitiría multiplicar el número de alumnos por cuatro con la misma cuota de aprendices.
- Estipular que, en el caso de la educación media, los "apoyos de sostenimiento" del aprendiz durante su fase práctica no serán cancelados al alumno en dinero, sino trasladados directamente a los colegios. Esos recursos deben estar destinados a cubrir los refrigerios y costos de transporte de los alumnos a sus lugares de práctica (si no nunca habrá plata para atender esos rubros y los alumnos gastarán su dinero en otras cosas).

7. No conviene echar atrás la reforma laboral

Nuestras estimaciones sugieren que los efectos de la reforma laboral del 2003 sobre el volumen del empleo han sido muy considerables, aunque quizá no serán en los cuatro años 2003-2006 tan grandes como pensaba el Gobierno. No conviene echar esa reforma para atrás, no solo por lo anterior (la opinión pública suele desconfiar, no sin razón de los modelos de los economistas) sino, además, por las siguientes razones:

a. Porque la calidad del empleo ha venido elevándose, particularmente en las grandes ciudades (cuadros 10 y 11). En efecto, en el año transcurrido después de la entrada en vigencia de la reforma (segunda trimestre del 2003 y del 2004), en las trece áreas metropolitanas principales:

- El empleo se reorganizó marcadamente: 40,0% (2002); 41,1% (2003); 42,6% (2004). Los empleos formales aportaron el 74,1% del incremento en el empleo acaecido entre los segundos semestres del 2002 y el 2003 y el 182% (147.000 de los 81.000) de los generados entre los segundos semestres del 2003 y el 2004.
- El grado de salarización del empleo se ha elevado: 50,9% (2002); 51,9% (2003); 53,0% (2004). El empleo asalariado (obreros y empleados asalariados) aportó el 84,4% de las nuevas plazas de trabajo creadas entre junio 2002 y junio 2003 y el 161% de las creadas entre 2003 y 2004.
- El aporte del empleo asalariado de las empresas privadas de más de 10 trabajadores al incremento anual del empleo fue alto el año pasado (75,1%) y ha sido todavía más considerable este año (196%). *Este año el empleo de las microempresas ha caído*
- Correlativamente este año han bajado los empleos informales (-66.000), sobre todo los cuenta propia no profesionales (-57.000), pero también los asalariados de microempresas (-18.000), los "servidores domésticos (-2000) y los ayudantes
- Paralelamente los trabajadores cubiertos por la seguridad social se han elevado en el último año. En salud la cobertura del régimen contributivo se incrementó el último año en el sector formal, sobre todo entre los asalariados de empresas de más de 10 trabajadores (que fueron las que generaron empleo. Y la cobertura del sistema pensional se elevó también en el sector formal (en las empresas de más de 10 trabajadores) e incluso en el sector informal (microempresas y cuentas propia)

Cuadro 10. Empleo por tipos en 13 Áreas Metropolitanas. Segundos trimestres de 2002, 2003 y 2004

Tipo de empleo	Volumen de empleo (miles)			Distrib. porcentual			Variación (miles)		Aporte a la variación	
	Abr-02	Abr-03	Abr-04	Abr-02	Abr-03	Abr-04	02-03	03-04	02-03	03-04
	2002	2003	2004	2002	2003	2004				
A. TOTAL OCUPADOS	7.432	7.668	7.749	100%	100%	100%	236	81	100%	100%
1. Sector Formal	2.975	3.150	3.297	40,0%	41,1%	42,6%	175	147	74,1%	182,0%
2. Sector informal	4.457	4.518	4.451	60,0%	58,9%	57,4%	61	-66	25,9%	-82,0%
B. OBR/EMPL. ASALAR.	3.781	3.980	4.110	50,9%	51,9%	53,0%	199	130	84,4%	161,0%
1. Privados	3.326	3.535	3.675	44,8%	46,1%	47,4%	208	140	88,3%	172,8%
a. Trabajo solo	1	2	3	0,0%	0,0%	0,0%	1	2	0,4%	2,1%
b. 2-5 trabajadores	876	887	873	11,8%	11,6%	11,3%	11	-13	4,5%	-16,6%
c. 6-10 trabajadores	408	428	421	5,5%	5,6%	5,4%	20	-7	8,3%	-8,7%
d. 11 + trabajadores	2.041	2.219	2.377	27,5%	28,9%	30,7%	177	159	75,1%	196,0%
2. Del Gobierno	454	445	435	6,1%	5,8%	5,6%	-9	-10	-3,9%	-11,8%

Cuadro 11. Afiliación a la seguridad social por tipos de empleo en las 13 Áreas Metropolitanas. Segundos trimestres de 2002, 2003 y 2004

Tipo de empleo	% afiliado salud (régimen contributivo)			% afiliado salud (régimen subsidiado)			Afiliado pensiones		
	Abr-jun 2002	Abr-jun 2003	Abr-jun 2004	Abr-jun 2002	Abr-jun 2003	Abr-jun 2004	Abr-jun 2002	Abr-jun 2003	Abr-jun 2004
A. TOTAL OCUPADOS	61.4%	62.3%	63.8%	12.1%	11.8%	12.2%	34.3%	34.8%	37.2%
1. Sector formal	88.1%	87.9%	89.4%	2.6%	2.4%	2.4%	67.7%	68.0%	70.4%
2. Sector informal	43.6%	44.4%	44.8%	18.4%	18.4%	19.4%	11.9%	11.7%	12.6%
B. OBR-EMPL. ASALAR	76.4%	77.9%	79.1%	6.9%	6.3%	6.7%	92.2%	92.7%	90.7%
1. Privados	73.4%	75.2%	76.8%	7.8%	7.1%	7.5%	91.8%	92.7%	96.4%
c. Hasta 10 trabajad	49.0%	51.9%	51.5%	15.1%	14.2%	16.1%	20.6%	20.0%	22.7%
d. 11 + trabajad	88.7%	88.9%	90.6%	3.2%	2.9%	2.8%	71.4%	72.1%	74.8%
2. Del Gobierno	98.5%	100.0%	99.1%	0.3%	0.0%	0.1%	96.4%	97.7%	96.7%

Fuente. Encuesta continua de hogares, 13 áreas metropolitanas, segundos trimestres (con módulos de informalidad)

b. Porque, contra lo esperado por los detractores de la reforma, la extensión de la jornada diurna no incrementó la jornada semanal media de los trabajadores asalariados, ni redujo los salarios medios mensuales

- La jornada semanal media de los asalariados de las empresas privadas de más de 10 trabajadores (que fueron las grandes responsables de la generación de empleo) no subió sino que se redujo ligeramente. Entre 2002 y 2003 se había elevado en 37 minutos; para el 2004 había vuelto a bajar 14 minutos. En contraste los asalariados de las microempresas vieron elevarse su jornada semanal de trabajo en 79 minutos.
- Los salarios mensuales medios (empresas de más de 10 trabajadores) crecieron 7.5% en vez de bajar. Por hora se elevaron 7.9%
- En vez de efectos perversos, el empleo de buena calidad se incrementó.

8. En vez de ello es preciso corregir algunos aspectos de la reforma (o mejor de los decretos reglamentarios) que no están marchando bien.

Entre ellos se cuentan principalmente los siguientes:

a. Una buena reglamentación del contrato de aprendizaje para hacerlo extensivo (no en derecho que ya lo es sino en los hechos) a la educación media. Como se dijo habría que introducir los siguientes cambios legales o reglamentarios:

- Estipular que, cuando se aplica a la educación media, un cupo de aprendizaje pueda “mover” varios alumnos (vgr. cuatro, cada uno con una dedicación del 25% cada año para una formación de 6 meses en dos años).
- Estipular que, en el caso de la educación media, los “apoyos de sostenimiento” del aprendiz durante su fase práctica serán cancelados al alumno en dinero, sino trasladados directamente a los colegios.

b. Una revisión de los programas de apoyo al desempleado y los subsidios para la creación de nuevas plazas de trabajo que no están funcionando adecuadamente (a junio de 2004 se habían entregado 69% de los recursos disponibles para el subsidio al

desempleo y 36% de los recursos disponibles para programas de capacitación; el programa de micro crédito y el régimen especial de aportes evidencian problemas de demanda, lo que sugiere a su vez problemas de diseño³⁰).

III. CONCLUSIONES

Como se sabe, desde 1996 se inició una fuerte desaceleración de la economía, que culminó con la gran contracción de la producción global a finales de la década (1998-1999). Los últimos cinco años (2000-2004) pueden caracterizarse como de recuperación que, aunque modesta e inestable al principio (2000-2001), ha venido consolidándose. Este comportamiento de la actividad económica en la segunda mitad de los noventa se tradujo en fuertes alzas en la tasa de desempleo, en el empleo informal, en el desempleo y, en general, en un empobrecimiento de los hogares. La recuperación posterior ha comenzado a modificar esta situación.

En efecto, la tasa de desempleo en las siete principales áreas metropolitanas, que se situó en 18.7% en 2000, se ha reducido desde entonces, aunque todavía se encuentra en niveles altos; el porcentaje de informalidad del empleo en las principales ciudades –que había caído de 54% (1992) a 52.5% (1996)- aumentó casi 10 puntos para el 2002 (61.2%). Recientemente ha comenzado a bajar. El subempleo se disparó entre 1997 y el 2002 y comenzó a reducirse desde el 2003. Por su parte, los ingresos reales medios de los trabajadores aumentaron en los noventa, cayeron después y sólo este año han empezado a recuperarse. Por el contrario, el salario mínimo real cayó en casi toda la década de los noventa y desde 1998/1999 se ha incrementado en forma importante.

La coyuntura laboral reciente muestra que, después de su extraordinario dinamismo en el 2003, el empleo global se está desacelerando. No obstante, la economía (particularmente la urbana) sigue generando empleos de buena calidad a tasas aceptables, es decir, ha venido reemplazando empleos “malos” por empleos “buenos”. Por eso la generación *net*a de plazas de trabajo no es tan considerable como la del año pasado (las buenas aumentan pero las malas se reducen). Y, por eso, porque la calidad del empleo sigue mejorando y, con ella, los ingresos de los hogares, las familias han comenzado a retirar del mercado laboral a sus miembros secundarios (la participación laboral se ha reducido) haciendo que el desempleo siga bajando a pesar de que la ocupación total no crece como lo hizo el año pasado. En cambio, en las pequeñas cabeceras y en las áreas rurales la calidad del empleo ha comenzado a deteriorarse.

La estrategia de empleo del Gobierno descansa en un conjunto de políticas dirigidas a recuperar el crecimiento económico, fortalecer la capacitación y calificación para el trabajo, ampliar la cobertura de la educación básica y superior, flexibilizar algunos aspectos de la legislación laboral con el propósito de facilitar el funcionamiento de este mercado y ampliar los mecanismos de protección social de la población desempleada, además de los programas de apoyo directo al empleo. En consecuencia, la reforma laboral no es sino una de las estrategias con que cuenta el Gobierno para responder al reto del desempleo. Esta reforma pretende remover una serie de obstáculos que limitan la capacidad de la economía para generar puestos de trabajo productivo. Aún más, solamente algunas de sus disposiciones tienen efectos directos y rápidos sobre la demanda de trabajo.

³⁰ Alejandro Gaviria Ley 789 de 2004: ¿funcionó o no?, Universidad de los Andes, 2004.

Con el propósito de estimar los impactos de la reforma sobre la generación de empleo, se usó una ecuación doble logarítmica, ajustada en diferencias, donde los parámetros del PIB y los salarios son las elasticidades simples. Esta ecuación supone, entonces, que el empleo está determinado principalmente por factores de demanda. Contiene, además, dummies para los tres periodos de cambio estructural cuyos parámetros miden el cambio que esas reformas puedan tener sobre las elasticidades empleo/PIB y empleo/salarios (que multiplican esas mismas variables).

Los resultados muestran un alza de la elasticidad empleo/PIB desde el 2003, que atribuirse, sobre todo, a la ley 789 del 2002. Esta flexibilizó la distribución de la jornada laboral entre horas diurnas y nocturnas y entre días normales y festivos, fenómeno que fue reforzado por el artículo 51 de la Ley. Probablemente, la reducción de los costos de despido hizo también a los empresarios menos precautelativos en el enganche de nuevos trabajadores. Al hacerlo tendió a elevar el empleo por unidad de PIB. Por su parte, aunque las elasticidades del empleo frente al salario mínimo (cerca a -0,47) y a los salarios calificados (cerca a -0,10) han sido bastante estables, la elasticidad frente a los “salarios” no calificados ha sufrido cambios considerables: se redujo durante los noventa y volvió a elevarse, casi duplicándose, desde el 2003.

Así las cosas, resulta posible estimar con el modelo lo que hubiera pasado en ausencia de los cambios en las elasticidades generados por la reforma (al PIB y a los salarios). El resultado es que el empleo en las siete áreas metropolitanas más importantes hubiera sido, en promedio para el periodo 2003(1) a 2004(2), 3.4% más bajo. Ello significa que unos 219.000 empleos se explicarían principalmente por la reforma. Y si se extrapolara esta cifra (el 3,4%) al caso de las 13 principales áreas metropolitanas, la reforma explicaría unos 260.000 empleos de los cerca de 7,8 millones de empleos medios 2003-1 a 2003-4. Esta magnitud no puede considerarse despreciable.

¿Puede generar los empleos estimados por el Gobierno en los cuatro años?. Aunque no es una tarea fácil, dado que los impactos de estas reformas tienden a reducirse con el tiempo, ello dependerá, entre otros aspectos, de la dinámica de la actividad económica y de los salarios reales. En todo caso, la reforma contribuyó a una mayor asociación entre crecimiento económico y generación de empleo. Sin embargo, una política salarial inadecuada podría reducir o anular los efectos positivos de la reforma sobre el empleo.

La reforma laboral ha contribuido también a otros impactos favorables: un incremento innegable en la calidad del empleo en las grandes ciudades; la estabilidad del empleo asalariado ha comenzado a elevarse en las empresas de más de 10 trabajadores, pero los efectos definitivos sólo se verán en el largo plazo, y algunas de las ocupaciones más dinámicas subieron ligeramente la jornada semanal, muchas la redujeron, pero casi todas han visto crecer el salario real por mes y por hora y la cobertura de la seguridad social.

Desafortunadamente, aunque el número de aprendices patrocinados por las empresas se ha elevado considerablemente, el número total de alumnos en formación de aprendizaje (con patrocinio empresarial o del propio SENA) no parece haber aumentado sustancialmente. El número total no parece haber sobrepasado sustancialmente las cifras históricas, lo que resulta muy preocupante.

En síntesis, por las razones señaladas, no es conveniente echar atrás la reforma laboral. Las consecuencias negativas que podría tener su reversión sobre el empleo y la estabilidad de los trabajadores no son despreciables. En vez de ello es preciso corregir algunos aspectos de la reforma (o mejor de los decretos reglamentarios) que no están marchando bien.

Referencias bibliográficas

Altenburg, Tilman; Qualmann, Regine y Weller, Jürgen (2001). Modernización económica y empleo en América Latina. Propuesta para un desarrollo incluyente. CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 2, Santiago de Chile.

Bernal, Raquel y Cárdenas, Mauricio (2003). Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996. NBER Working Paper No. 10077.

Barrera, Felipe y Cárdenas, Mauricio (2003). “Análisis del impacto de la reforma laboral sobre la demanda de trabajo”. Coyuntura Social, No. 28, junio.

Cárdenas, Mauricio y Gutierrez, Catalina (1997). “Impacto de las reformas estructurales sobre la eficiencia y la equidad”. En: Cárdenas, Mauricio (coordinador). Empleo y distribución del ingreso en América Latina. ¿Hemos avanzado?. Bogotá: TM Editores, Fedesarrollo, CIID y Colciencias.

Cárdenas, Mauricio; Kugler, Adriana y Bernal, Raquel (1998). Labor Market Regulation and Employment in Colombia: 1976-1996. Preliminar Version, mimeo, Fedesarrollo.

Fajnzylber, Pablo y Maloney, William (2001). Labor Demand and Trade Reform in Latin American. Mimeo, Banco Mundial.

Flórez, Carmen Elisa (2002). The Function of the Urban Informal Sector in Employment. Evidence from Colombia 1984-2000. Documentos CEDE, No. 4, abril.

Gaviria, Alejandro (2004). La Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?. Universidad de los Andes.

Heckman, James J (2002). *Flexibility and Job Creation: Lessons for Germany*. NBER, Working Paper, No. 9194.

Heckman, James y Pagés, Carmen (2000). The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets. NBER, Working Paper 7773.

Kugler, Adriana (2003). The Effect Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from Colombian Labor Market Reform. Mimeo.

Lasso, Francisco Javier (2002). Nueva metodología de Encuestas de hogares. ¿Más o menos desempleados?. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Archivos de Economía, Documento No. 213, noviembre.

Leamer, E. (1995). "A Trade Economist's View of U.S. Wages and Globalization". En: Susan Collins (editor). Imports, Exports and the American Workers. Washington, D.C., Brookings Institutions. López, Hugo y Rhenals, Remberto (1998). Evolución macroeconómica reciente, impactos sobre el mercado laboral y retos futuros para la generación de empleo. Cuadernos del CIDE, No. 5, diciembre. Lora, Eduardo (2001). Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo. BID. Documento de trabajo del Departamento de Investigación, No. 462. Washington, D.C. Lora, Eduardo (2004). Los efectos sociales de las reformas estructurales de los noventa. Coyuntura Social. Edición especial 15 años. Maddock, Rodney (1987). A propósito de la Misión Chenery: la importancia de las medidas de duración del desempleo. Lecturas de Economía, No. 22, enero-abril. Martínez, Hermes (2003). ¿Cuánto duran los colombianos en el desempleo y el empleo?: Un análisis de supervivencia. Documentos CEDE, No. 35, diciembre. Misión de Empleo (1986). El problema laboral colombiano: Diagnóstico, perspectivas y políticas. Economía colombiana. Serie Documentos, Separata No. 10, agosto-septiembre. Núñez, Jairo y Bernal, Raquel (1998). El desempleo en Colombia: tasa natural, desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo, 1976-1998. DNP. Archivos de Economía, Documento No. 97, septiembre. Ocampo, José Antonio (1987). El régimen prestacional del sector privado. En: Ocampo, José Antonio y Manuel Ramírez (editores). El problema laboral colombiano: Informes de la Misión Chenery. Bogotá, Contraloría General de la República. OIT (1998). Panorama Laboral 1998. OIT Informa, No. 4. Lima (Perú). Reyes, Alvaro (1994). El impacto de las regulaciones laborales sobre el mercado de trabajo: el caso colombiano. En: Gustavo Márquez. Regulación del mercado de trabajo en América Latina. Centro Internacional para el Desarrollo Económico, San Francisco (CA). Robbins, Donald (1996). "Stolper-Samuelson (Lost) in the Tropics?". Trade Liberalization and Wages in Columbia: 1976-1995. Harvard University. Rodrik, Dani (1997). "Has Globalization Gone Too Far?". Institute for International Economics. Washington, D.C. Sánchez, Fabio; Salas, Luz Magdalena y Nupia, Oscar (2003). Ciclos económicos y mercado laboral en Colombia 1984-2000: ¿Quién gana más, quién pierde más?. Documentos CEDE, No. 13, mayo.	Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo (1998). "Comportamiento cíclico del mercado laboral colombiano". Debates de Coyuntura Social, No. 9. Fedesarrollo. Shimer, R. (1998). "Why is the U.S. Unemployment Rate So Much Lower?". NBER, vol. 13. Word, A. (1995). "How Trade Hurt Unskilled Workers". Journal of Economic Perspectives, No. 3, Summer.																																																																																																																																																																																																																																																																																																																		
ANEXO I. MODELO Y CIFRAS USADAS PARA LA ESTIMACIÓN ECONOMETRICA DE LAS ELASTICIDADES A. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO AJUSTADO 1. Dada la presencia de raíces unitarias en las variables del modelo se ajustó un modelo en primeras diferencias de los logaritmos de las variables. 2. El modelo ajustado trata de capturar los posibles cambios estructurales debido a la reformas de 1991, 1994 y 2003. Para esto se construyeron variables dummy las cuales toman el valor de 1 a partir de dichas fechas y de cero en otro caso. Estas variables dummy se multiplicaron por cada una de las variables explicativas para cada periodo. Inicialmente se empleó el procedimiento de Chen y Liu(1990) para detectar si en dichos periodos existía un dato atípico. 3. Las variables de salarios entran rezagadas en la ecuación: El salario no calificado usa el rezago 1; el salario calificado usa el rezago 6, y el salario mínimo usa los rezagos 2 y 4. 4. El PIB parece influir contemporáneamente y con rezago 1. Debido a la contemporaneidad del PIB, podría aparecer un problema de endogeneidad del PIB con respecto al empleo y la estimación por mínimos cuadrados podría resultar sesgada e inconsistente. Para contrastar dicha hipótesis se realizó la prueba de Hausman (1978), empleando el procedimiento de Davidson y MacKinnon (1989, 1993). Se usaron como variables instrumentales los rezagos 2, 3 y 4 del logaritmo del PIB, junto con todas las demás variables exógenas del modelo. Dado que el valor del estadístico t obtenido en el procedimiento de Davidson y MacKinnon fue de t=0.199, el contraste parece indicar que la estimación de mínimos cuadrados es consistente. 5. Se realizó un análisis de observaciones atípicas usando el procedimiento de Chen y Liu (1990) y se encontraron diferentes impactos a través de la historia. 6. A continuación se presentan los resultados del modelo estimado. THE FOLLOWING ANALYSIS IS BASED ON TIME SPAN 1 THRU 74 SUMMARY FOR UNIVARIATE TIME SERIES MODEL -- MOD1 <table><thead><tr><th>T</th><th>PARAMETER</th><th>VARIABLE</th><th>NUM./</th><th>FACTOR</th><th>ORDER</th><th>CONS-</th><th>VALUE</th><th>STD</th></tr><tr><th></th><th>LABEL</th><th>NAME</th><th>DENOM.</th><th></th><th></th><th>TRAINT</th><th></th><th>ERROR</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>CA018</td><td>AO18</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>-.0227</td><td>.0054</td></tr><tr><td>2</td><td>CA024</td><td>AO24</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>-.1039</td><td>.0070</td></tr><tr><td>3</td><td>CA028</td><td>AO28</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>.0098</td><td>.0056</td></tr><tr><td>4</td><td>CA040</td><td>AO40</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>-.0340</td><td>.0059</td></tr><tr><td>5</td><td>CA049</td><td>AO49</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>.0430</td><td>.0057</td></tr></tbody></table> TOTAL NUMBER OF OBSERVATIONS. 74 EFFECTIVE NUMBER OF OBSERVATIONS. 67 RESIDUAL STANDARD ERROR (WITHOUT OUTLIER ADJUSTMENT) . . . 0.661316E-02 NO OUTLIER IS DETECTED	T	PARAMETER	VARIABLE	NUM./	FACTOR	ORDER	CONS-	VALUE	STD		LABEL	NAME	DENOM.			TRAINT		ERROR	1	CA018	AO18	NUM.	1	0	NONE	-.0227	.0054	2	CA024	AO24	NUM.	1	0	NONE	-.1039	.0070	3	CA028	AO28	NUM.	1	0	NONE	.0098	.0056	4	CA040	AO40	NUM.	1	0	NONE	-.0340	.0059	5	CA049	AO49	NUM.	1	0	NONE	.0430	.0057	<table><tbody><tr><td>6</td><td>CA052</td><td>AO52</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>.0180</td><td>.0055</td></tr><tr><td>7</td><td>CA060</td><td>AO60</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>-.0354</td><td>.0060</td></tr><tr><td>8</td><td>CA068</td><td>AO68</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>.0182</td><td>.0070</td></tr><tr><td>9</td><td>CLS31</td><td>LS31</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>.0466</td><td>.0074</td></tr><tr><td>10</td><td>CLS45</td><td>LS45</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>.0271</td><td>.0073</td></tr><tr><td>11</td><td>CLS57</td><td>LS57</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>.0600</td><td>.0081</td></tr><tr><td>12</td><td>A00</td><td>LP1B</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>.2591</td><td>.0234</td></tr><tr><td>13</td><td>A10</td><td>LP1B</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>1</td><td>NONE</td><td>.2636</td><td>.0668</td></tr><tr><td>14</td><td>A01</td><td>LP1B1</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>.0441</td><td>.0030</td></tr><tr><td>15</td><td>A11</td><td>LP1B1</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>1</td><td>NONE</td><td>-.1155</td><td>.0832</td></tr><tr><td>16</td><td>A02</td><td>LP1B2</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>-.0115</td><td>.0031</td></tr><tr><td>17</td><td>A12</td><td>LP1B2</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>1</td><td>NONE</td><td>-.1350</td><td>.0472</td></tr><tr><td>18</td><td>A03</td><td>LP1B3</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>0</td><td>NONE</td><td>.0087</td><td>.0036</td></tr><tr><td>19</td><td>A13</td><td>LP1B3</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>1</td><td>NONE</td><td>.1711</td><td>.0492</td></tr><tr><td>20</td><td>B10</td><td>LSALNOCA</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>1</td><td>NONE</td><td>-.3753</td><td>.0646</td></tr><tr><td>21</td><td>B11</td><td>LSALNOC1</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>1</td><td>NONE</td><td>.0692</td><td>.0530</td></tr><tr><td>22</td><td>B12</td><td>LSALNOC2</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>1</td><td>NONE</td><td>.0903</td><td>.0320</td></tr><tr><td>23</td><td>B13</td><td>LSALNOC3</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>1</td><td>NONE</td><td>-.1216</td><td>.0355</td></tr><tr><td>24</td><td>C60</td><td>LSALCAL</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>6</td><td>NONE</td><td>-.0884</td><td>.0218</td></tr><tr><td>25</td><td>C61</td><td>LSALCAL1</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>6</td><td>NONE</td><td>-.0119</td><td>.0030</td></tr><tr><td>26</td><td>C62</td><td>LSALCAL2</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>6</td><td>NONE</td><td>-.0039</td><td>.0027</td></tr><tr><td>27</td><td>E20</td><td>LSALMIN</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>2</td><td>NONE</td><td>-.1714</td><td>.0189</td></tr><tr><td>28</td><td>E40</td><td>LSALMIN</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>4</td><td>NONE</td><td>-.3016</td><td>.0231</td></tr><tr><td>29</td><td>E41</td><td>LSALMIN1</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>4</td><td>NONE</td><td>.0034</td><td>.0032</td></tr><tr><td>30</td><td>E22</td><td>LSALMIN2</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>2</td><td>NONE</td><td>-.0030</td><td>.0024</td></tr><tr><td>31</td><td>E42</td><td>LSALMIN2</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>4</td><td>NONE</td><td>.0049</td><td>.0029</td></tr><tr><td>32</td><td>E43</td><td>LSALMIN3</td><td>NUM.</td><td>1</td><td>4</td><td>NONE</td><td>-.0048</td><td>.0025</td></tr></tbody></table>	6	CA052	AO52	NUM.	1	0	NONE	.0180	.0055	7	CA060	AO60	NUM.	1	0	NONE	-.0354	.0060	8	CA068	AO68	NUM.	1	0	NONE	.0182	.0070	9	CLS31	LS31	NUM.	1	0	NONE	.0466	.0074	10	CLS45	LS45	NUM.	1	0	NONE	.0271	.0073	11	CLS57	LS57	NUM.	1	0	NONE	.0600	.0081	12	A00	LP1B	NUM.	1	0	NONE	.2591	.0234	13	A10	LP1B	NUM.	1	1	NONE	.2636	.0668	14	A01	LP1B1	NUM.	1	0	NONE	.0441	.0030	15	A11	LP1B1	NUM.	1	1	NONE	-.1155	.0832	16	A02	LP1B2	NUM.	1	0	NONE	-.0115	.0031	17	A12	LP1B2	NUM.	1	1	NONE	-.1350	.0472	18	A03	LP1B3	NUM.	1	0	NONE	.0087	.0036	19	A13	LP1B3	NUM.	1	1	NONE	.1711	.0492	20	B10	LSALNOCA	NUM.	1	1	NONE	-.3753	.0646	21	B11	LSALNOC1	NUM.	1	1	NONE	.0692	.0530	22	B12	LSALNOC2	NUM.	1	1	NONE	.0903	.0320	23	B13	LSALNOC3	NUM.	1	1	NONE	-.1216	.0355	24	C60	LSALCAL	NUM.	1	6	NONE	-.0884	.0218	25	C61	LSALCAL1	NUM.	1	6	NONE	-.0119	.0030	26	C62	LSALCAL2	NUM.	1	6	NONE	-.0039	.0027	27	E20	LSALMIN	NUM.	1	2	NONE	-.1714	.0189	28	E40	LSALMIN	NUM.	1	4	NONE	-.3016	.0231	29	E41	LSALMIN1	NUM.	1	4	NONE	.0034	.0032	30	E22	LSALMIN2	NUM.	1	2	NONE	-.0030	.0024	31	E42	LSALMIN2	NUM.	1	4	NONE	.0049	.0029	32	E43	LSALMIN3	NUM.	1	4	NONE	-.0048	.0025
T	PARAMETER	VARIABLE	NUM./	FACTOR	ORDER	CONS-	VALUE	STD																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
	LABEL	NAME	DENOM.			TRAINT		ERROR																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
1	CA018	AO18	NUM.	1	0	NONE	-.0227	.0054																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
2	CA024	AO24	NUM.	1	0	NONE	-.1039	.0070																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
3	CA028	AO28	NUM.	1	0	NONE	.0098	.0056																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
4	CA040	AO40	NUM.	1	0	NONE	-.0340	.0059																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
5	CA049	AO49	NUM.	1	0	NONE	.0430	.0057																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
6	CA052	AO52	NUM.	1	0	NONE	.0180	.0055																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
7	CA060	AO60	NUM.	1	0	NONE	-.0354	.0060																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
8	CA068	AO68	NUM.	1	0	NONE	.0182	.0070																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
9	CLS31	LS31	NUM.	1	0	NONE	.0466	.0074																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
10	CLS45	LS45	NUM.	1	0	NONE	.0271	.0073																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
11	CLS57	LS57	NUM.	1	0	NONE	.0600	.0081																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
12	A00	LP1B	NUM.	1	0	NONE	.2591	.0234																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
13	A10	LP1B	NUM.	1	1	NONE	.2636	.0668																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
14	A01	LP1B1	NUM.	1	0	NONE	.0441	.0030																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
15	A11	LP1B1	NUM.	1	1	NONE	-.1155	.0832																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
16	A02	LP1B2	NUM.	1	0	NONE	-.0115	.0031																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
17	A12	LP1B2	NUM.	1	1	NONE	-.1350	.0472																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
18	A03	LP1B3	NUM.	1	0	NONE	.0087	.0036																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
19	A13	LP1B3	NUM.	1	1	NONE	.1711	.0492																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
20	B10	LSALNOCA	NUM.	1	1	NONE	-.3753	.0646																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
21	B11	LSALNOC1	NUM.	1	1	NONE	.0692	.0530																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
22	B12	LSALNOC2	NUM.	1	1	NONE	.0903	.0320																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
23	B13	LSALNOC3	NUM.	1	1	NONE	-.1216	.0355																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
24	C60	LSALCAL	NUM.	1	6	NONE	-.0884	.0218																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
25	C61	LSALCAL1	NUM.	1	6	NONE	-.0119	.0030																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
26	C62	LSALCAL2	NUM.	1	6	NONE	-.0039	.0027																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
27	E20	LSALMIN	NUM.	1	2	NONE	-.1714	.0189																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
28	E40	LSALMIN	NUM.	1	4	NONE	-.3016	.0231																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
29	E41	LSALMIN1	NUM.	1	4	NONE	.0034	.0032																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
30	E22	LSALMIN2	NUM.	1	2	NONE	-.0030	.0024																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
31	E42	LSALMIN2	NUM.	1	4	NONE	.0049	.0029																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
32	E43	LSALMIN3	NUM.	1	4	NONE	-.0048	.0025																																																																																																																																																																																																																																																																																																											

7. Elasticidades estimadas.

PIB				
Rezag	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3	Periodo 4
0	0.259	0.303	0.292	0.300
1	0.264	0.148	0.013	0.184
Suma	0.523	0.451	0.305	0.485

Salario No Calificados				
Rezag	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3	Periodo 4
1	-0.375	-0.306	-0.216	-0.428

Salario Calificados				
Rezag	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3	Periodo 4
6	-0.088	-0.100	-0.104	-0.104

Salario Mínimo				
Rezag	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3	Periodo 4
0	-0.171	-0.171	-0.174	-0.174
4	-0.302	-0.298	-0.293	-0.298
Suma	-0.473	-0.470	-0.468	-0.469

8. Diagnósticos sobre la ecuación ajustada:

a) Normalidad:

Estadístico de Jarque-Bera: 0.913
Valor P: 0.634

b) Incorrelación de los residuales:

Rezag Est.Q Valor p

1	0.0129	0.910
2	0.0129	0.994
3	0.0456	0.997
4	3.8896	0.421
5	3.9397	0.558
6	4.6769	0.586
7	4.7759	0.687
8	4.8226	0.776
9	4.8562	0.847
10	5.4721	0.857
11	6.6522	0.827
12	6.8301	0.869
13	6.8690	0.909
14	7.6639	0.906
15	8.0636	0.921
16	8.5581	0.930
17	8.6380	0.951

MANIZ	48.2%	62.6%	23.1%	48.7%	61.8%	21.2%	0.50%	-0.83%	-1.83%
BOG	51.8%	67.3%	23.0%	52.0%	66.0%	21.1%	0.21%	-1.30%	-1.84%
V.ABUR	48.1%	62.5%	23.0%	48.5%	61.9%	21.6%	0.37%	-0.61%	-1.36%
BUCAR	54.6%	70.5%	22.5%	55.1%	69.8%	21.1%	0.46%	-0.67%	-1.40%
PAST	55.5%	71.5%	22.4%	57.2%	70.4%	18.7%	1.74%	-1.12%	-3.71%
CALI	53.1%	68.3%	22.3%	53.7%	67.5%	20.3%	0.64%	-0.89%	-1.97%
MED	51.0%	65.1%	21.7%	51.5%	64.5%	20.2%	0.42%	-0.68%	-1.47%
VILLAV	53.8%	68.3%	21.3%	54.4%	67.5%	19.4%	0.67%	-0.80%	-1.93%
MONT	52.6%	66.8%	21.2%	53.1%	66.1%	19.8%	0.45%	-0.64%	-1.43%
CUC	50.7%	64.0%	20.7%	51.1%	63.5%	19.6%	0.37%	-0.43%	-1.12%
CART	44.5%	54.3%	17.9%	44.6%	54.1%	17.5%	0.07%	-0.21%	-0.45%
BARR	49.4%	57.0%	13.3%	49.5%	56.9%	13.0%	0.15%	-0.03%	-0.31%
13 AREAS	51.3%	65.5%	21.7%	51.7%	64.7%	20.1%	0.38%	-0.86%	-1.64%

DANE: Encuesta Continua de Hogares, enero-marzo de 2001: Antiguas y nuevas definiciones, abril 10, 2002.

- Cambió, en primer lugar, la definición de ocupados y, en particular la de ayudantes familiares. Hasta marzo incluían *los ayudantes familiares sin remuneración que trabajaban en la semana de referencia 15 o más horas*. Desde abril, los que en condición de "ayudantes familiares" trabajaron por lo menos 1 hora a la semana³¹.
- Redefinió la población desempleada e inactiva. Hasta marzo todos los candidatos a desempleados que contestaban, sí o no, la pregunta número 15 (¿En las últimas 4 semanas hizo diligencias para conseguir un trabajo o instalar un negocio?) llegaban a la número 20 (que indaga junto con las tres siguientes por la búsqueda de trabajo en los últimos 12 meses). Desde abril, la ruta P16-P19 (deseo y disponibilidad para trabajar, motivos para no haber buscado trabajo) contempla 4 semáforos en rojo que sacan al candidato de la fuerza de trabajo y lo llevan directamente a la inactividad.

Aunque la nueva forma de preguntar se adecua más a las definiciones internacionales hay que saber que elevó la tasa de ocupación y redujo la participación laboral y el desempleo. El propio DANE hizo, para el primer trimestre del 2001, una comparación entre los resultados de la nueva y la vieja metodología, para las 13 principales áreas metropolitanas. Ese ejercicio arrojó un incremento de 0.38 puntos porcentuales en la tasa de ocupación y una reducción de 0.86 puntos porcentuales en la tasa de participación y, por tanto, para ese trimestre una merma de 1.64 puntos porcentuales en la tasa de desempleo (cuadro A1).

Francisco Javier Lasso (2002), realizó –para las siete ciudades– un ejercicio para corregir las series anteriores de este cambio metodológico. Ese ejercicio (gráfico A1) muestra que contra la impresión que da el empalme simple de las series viejas y nuevas (una caída de 1.7 puntos entre 1999 y 2002), la tasa de desempleo no cambió casi entre 1999 (18.0%) y 2002 (18.3%) y que, en realidad la situación solo comenzó a enderezarse en el 2003 (16.5%).

La conclusión que se sigue de lo anterior es pues la siguiente. Frente al pico alcanzado por el desempleo en 1999, hasta el 2002 no hubo, en realidad, ninguna mejora. Si se hubieran conservado las viejas definiciones, la tasa nacional se hubiera elevado 0.7

³¹ El nuevo formulario pregunta a los *ayudantes familiares sin remuneración* con 1-15 horas si trabajaron por un ingreso (lo cual es una contradicción para este tipo de trabajadores) en alguna de las siguientes actividades: Preparación de alimentos para la venta; ventas de artesanías, cosméticos, etc; cuidado de niños o ancianos por un pago y elaboración de vestidos o artesanías para la venta; otra. Por eso están apareciendo ayudantes familiares que reportan ingresos.

18	8.6675	0.967
19	8.9895	0.974
20	9.0519	0.982
21	9.1882	0.988
22	10.044	0.986
23	10.094	0.991
24	10.111	0.994

c) Contraste LM de Correlación Serial de Breusch-Godfrey:

N°R²	29.639
Valor p	0.197

d) Contraste LM ARCH (Heterocedasticidad Condicional Autorregresiva) Rezagos=12:

NR²	12.764
Valor p	0.386

e) Contraste LM de Heterocedasticidad de White (Sin términos cruzados):

NR²	57.705
Valor p	0.486

B. LAS CIFRAS UTILIZADAS

Las series de PIB real urbano anuales entre 1986 y 1993 fueron obtenidas a partir de las tasas de crecimiento de la serie calculada por GRECO (Banco de la República), con base en las cifras originales del DANE en precios constantes de 1975. Para empalmar la serie, la tasa de crecimiento de 1994 es un promedio entre la de la serie GRECO y la del DANE a precios de 1994. Posteriormente se trimestralizó utilizando las estimaciones del Departamento Nacional de Planeación para dicho período (1986-1993). Para los trimestres siguientes (1994-2004) corresponde a la serie del DANE sin desestacionalizar.

Por su parte, la serie de empleo corresponde a la obtenida por Lasso (2002) entre 1986 y 2000 aplicando la nueva metodología. En el anexo se presentan las series utilizadas para la estimación.

ANEXO II. CAMBIOS EN LAS DEFINICIONES DEL DANE Y EFECTOS SOBRE LA MEDICIÓN DEL DESEMPLEO

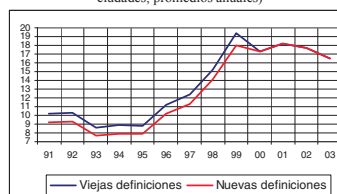
En abril del 2001 el DANE modificó el formulario de la encuesta de hogares de manera sustancial.

Cuadro A1. Impacto sobre el desempleo por ciudades de las nuevas definiciones del DANE. Enero-marzo 2001

En-Marz 2001	VIEJAS DEFINICIONES			NUEVAS DEFINICIONES			DIFERENCIA		
	TO	TP	TD	TO	TP	TD	TO	TP	TD
IBAG	51.6%	68.5%	24.7%	52.4%	68.0%	23.0%	0.83%	-0.48%	-1.75%
PER	52.2%	68.0%	23.2%	53.1%	66.9%	20.7%	0.84%	-1.11%	-2.52%

puntos porcentuales. El enderezamiento de la situación sólo comenzó el año pasado (caída de 1.5 puntos porcentuales con las viejas o nuevas definiciones).

Gráfico A1. Impacto sobre el desempleo de las nuevas definiciones del DANE (7 ciudades; promedios anuales)



Fuente: Francisco Javier Lasso Valderrama (2002). Nueva metodología de Encuesta de hogares; ¿Más o menos desempleados?. Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos, Documento 213, 30 de Noviembre de 2002. Desde 2001 (encuestas continuas de Hogares).



Magazines del MERCADO DE TRABAJO

IMPACTO DE LA REFORMA LABORAL (Ley 789 de 2002) EN COLOMBIA

Juan Carlos Guataquí Roa

Magazín No. 1
Octubre de 2009

La serie **MAGAZINES DEL MERCADO DE TRABAJO** es un medio de divulgación y no un órgano oficial de la Dirección General de Promoción del Trabajo del Ministerio de la Protección Social. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen la Institución.

INFORME TECNICO DEL IMPACTO DE LA REFORMA LABORAL (Ley 789 de 2002) EN COLOMBIA

Juan Carlos Guataquí*

Introducción

Al momento de presentar este informe están a punto de cumplirse seis años de la promulgación de la Ley 789 de 2002, por la cual se estableció todo un marco legal laboral con los objetivos de, entre otros, apoyar el empleo y ampliar la protección social. De forma pionera, en el articulado de la Ley 789 se incluyeron mecanismos de supervisión, evaluación e incluso reversión de las medidas tomadas en la reforma.

A tono con esta novedosa iniciativa, la Ley 789 (en adelante Reforma Laboral) ha sido objeto de múltiples estudios que han analizado su promulgación (por ejemplo, Echeverry y Santamaría, 2004), sus aspectos de flexibilización (Núñez, 2004) o una evaluación integral (CID, 2007). La Dirección General de la Protección del Trabajo del Ministerio de la Protección Social, interesada en ofrecer un análisis actualizado, novedoso y riguroso de la Reforma, le solicitó al consultor la elaboración de un nuevo estudio que, contemplando el conocimiento acumulado, ofreciera una visión actualizada y alternativa sobre el impacto de la reforma laboral. Este documento es el resultado de dicha consultoría.

El documento está dividido básicamente en tres partes. La primera presenta todo el cuerpo legislativo que hizo parte de la reforma. La segunda hace un análisis sucinto de los estudios que han evaluado la reforma y la tercera presenta análisis cuantitativos dirigidos a evaluar elementos específicos de la reforma, a saber el aspecto de las horas trabajadas y el aspecto de la duración del desempleo.

* Economista, PHD en Sociología. Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario. Agradezco a Andrés García y a Camilo García por su apoyo en el desarrollo de algunos componentes de este estudio.

1. El Cuerpo Legal que conforma la Reforma Laboral de 2002

A modo de presentación sintética, la Reforma Laboral de 2002 (Ley 789 de 2002) se considera una iniciativa dirigida a enfrentar las causas estructurales y coyunturales que se consideraban los causantes del alto nivel de desempleo en el país. La Reforma se puede englobar en un conjunto de políticas contra el desempleo: recuperación del crecimiento económico, actualización de las normas laborales, fomento de la iniciativa privada, fortalecimiento del sistema educativo y de capacitación y creación / mejora de los mecanismos de protección a la población más vulnerable (Ministerio de la Protección Social, 2004).

Como es conocido, la Ley 789 de 2002 está conformada por 7 capítulos, a saber:

- Capítulo I. Definición del Sistema de Protección Social
- Capítulo II. Régimen de Subsidio al Empleo
- Capítulo III. Régimen de Protección al Desempleado
- Capítulo IV. Régimen Especial de Aportes para la Promoción del Empleo
- Capítulo V. Régimen de Organización y Funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar.
- Capítulo VI. Actualización de la Relación Laboral y la Relación de Aprendizaje.
- Capítulo VII. Protección de Aportes y Otras Disposiciones.

Por otra parte, y para los propósitos de su análisis, la Ley puede descomponerse desde la perspectiva del objetivo al cual se dirigen sus iniciativas. La perspectiva conceptual de Gaviria (2004) la divide en 4 partes y la de Núñez (2004) la divide en 2 elementos principales (ver Cuadro 1). Concluyendo, el articulado de la Reforma apunta a dos elementos principales: protección social y flexibilización laboral. Un punto adicional (ya mencionado en la introducción), está contemplado en el Artículo 45 de la Ley 789: la Comisión de Seguimiento y Verificación de las Políticas de Generación de Empleo.

Cuadro 1

Clasificación de los Componentes de la Reforma de acuerdo a su propósito.

Componente de la Reforma	Perspectiva Conceptual: Gaviria (2004)	Elementos Principales: Núñez (2004)
Capítulo I Capítulo II Capítulo III Capítulo IV Capítulo V	i) Acepto de Recursos para las Necesidades Inmediatas de los desempleados. ii) Creación de Estímulos para la Creación de Empleo	Protección Laboral
Capítulo VI Capítulo VII	iii) Disposiciones orientadas a flexibilizar los contratos laborales. iv) Reglamentación del Contrato de Aprendizaje y Regulación del Mercado de Trabajo para Aprendices	Cambios en la legislación laboral contenida en el CST. Mayor flexibilidad de los contratos de trabajo.

1.1 Reglamentación de la Reforma.

Decreto 1769 de 2003.

Por medio de este decreto se reglamentaron los términos y las condiciones a que debe sujetarse la cuota monetaria en el Sistema de Compensación Familiar, su régimen de organización, funcionamiento y tiempo de implantación. Este decreto es de vital importancia para entender la Ley 789 de una forma integrada con otras leyes y decretos que la reglamentan, ya que por medio del mismo se establecen las siguientes definiciones relativas a la interpretación terminológica vigente de la Reforma Laboral. De igual manera, éste decreto establece la forma para fijar la cuota monetaria en cada departamento; función que está a cargo de la Superintendencia de Subsidio Familiar, o la entidad que haga sus veces.

Decreto 827 de 2003.

Por medio de este decreto se reglamentan los artículos 6°, 7°, 10, 11, 16, numerales 8 y 13, 20, 21 numeral 2 y 24, de la Ley 789, en lo relacionado con la administración y gestión del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo, y se establecen disposiciones orientadas a delimitar los principios rectores del presupuesto, que deben seguir las Cajas de Compensación Familiar. Es importante tener en cuenta que este reglamento contiene medidas para controlar y evitar la evasión y lograr la transparencia dentro del sistema, en materia de recursos parafiscales.

Decreto 2286 de 2003. Este decreto se encarga de reglamentar el artículo 13 de la Ley 789 en lo relacionado con la acreditación de condiciones y el procedimiento para la exclusión del pago de aportes al Régimen del Subsido Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF. Decreto 2340 de 2003. Este decreto reglamenta la Ley en lo relacionado con la administración y gestión de los recursos para el crédito y los requisitos necesarios para acceder a los beneficios del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleado. Esta norma, además de definir lo que debe entenderse como pequeña y mediana empresa, y sistema de microcrédito en el marco de la Ley 789, estableció las formas de administración del programa de microcrédito por parte de las Cajas de Compensación, así como los recursos del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleado para programas de crédito para Micro, Pequeñas y Medianas empresas. Decreto 3450 de 2003. Modifica elementos operativos establecidos por el parágrafo del artículo 12 y el parágrafo 1° del artículo 13 del Decreto 2340 de 2003. Decreto 586 de 2004. Esta norma, modificó el Decreto 2340 de 2003, en lo relacionado con las medidas para acceder a los beneficios del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleado en los términos que siguen a continuación: <i>“Artículo 1°. Modifícase el artículo 14 del Decreto 2340 de 2003 el cual quedará así:</i> <i>“Artículo 14. Jefes Cabeza de Hogar Desempleados. Para efectos del presente decreto, se considera Jefe Cabeza de Hogar Desempleado, la persona que acredite esta condición conforme lo señalado en el parágrafo 5° del artículo 13 de la Ley 789 de 2002. Dicha condición se acreditará, de conformidad con lo señalado en el parágrafo 2° del artículo 15 del presente decreto.</i>	2. <i>Parágrafo. Los interesados que sin encontrarse vinculados a una EPS, pero por hallarse en el período de protección laboral de que trata el artículo 75 del Decreto 806 de 1998, permanezcan en sus sistemas de información, podrán recibir el subsidio al desempleo”.</i> 3. <i>Artículo 2°. Modifícase el artículo 16 del Decreto 2340 de 2003, el cual quedará así:</i> 4. <i>“Artículo 16. Terminación o pérdida del beneficio. Los beneficios o subsidios del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleado, se terminarán en los siguientes casos:</i> 5. <i>1. Obtención por parte del beneficiario de un nuevo empleo.</i> 6. <i>2. Reincorporación al trabajo por parte del beneficiario cesante.</i> 7. <i>3. Rechazo por parte del beneficiario de una oferta de colocación adecuada a su formación académica.</i> 8. <i>4. Llamado al beneficiario al Servicio Militar Obligatorio.</i> 9. <i>5. Recepción de otra remuneración por trabajo.</i> 10. <i>6. Condena penal que implique privación de la libertad.</i> 11. <i>7. Muerte del trabajador”.</i> 12. <i>Artículo 3°. Modifícase el artículo 17 del Decreto 2340 de 2003, el cual quedará así:</i> 13. <i>“Artículo 17. Improcedencia del régimen de beneficios. Será condición para acceder a los beneficios del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleado, frente a cualquiera de sus prestaciones por parte del trabajador, conforme el artículo 10 de la Ley 789 de 2002, el no hacer parte de las siguientes categorías de trabajadores:</i> 14. <i>1. Quienes ostenten la calidad de servidores públicos de elección popular, así como los de período fijo.</i> 15. <i>2. Quienes hubieren cumplido los requisitos para la pensión de jubilación por invalidez, vejez o sobrevivencia.</i> 16. <i>3. Quienes hubieran sido despedidos como consecuencia de conductas delictivas o contravencionales.</i> 17. <i>4. Ser beneficiario del régimen de subsidios a que se refiere el artículo 8° de la Ley 789 de 2002.</i> 18. <i>5. Haber utilizado este beneficio en fecha anterior, conforme lo previsto en el artículo 10 de la Ley 789 de 2002”.</i>
19. <i>Artículo 4°. Para efectos del otorgamiento de los subsidios de que tratan los artículos 10 y 11 de la Ley 789 de 2002, no constituirá causal de rechazo el no diligenciamiento de la información contenida en los numerales 8, 9, 10, 11, del formulario a que se refiere el artículo 15 del Decreto 2340 de 2003.</i> 20. <i>Artículo 5°. Las Cajas de Compensación Familiar, establecerán los mecanismos idóneos para verificar el cumplimiento de los requisitos de que tratan los artículos 12 y 13 del Decreto 2340 de 2003.”</i> 2. Reseña de los principales estudios realizados sobre la reforma laboral en Colombia. 2.a. La Economía Política de la Reforma Laboral en Colombia (Echeverri y Santamaría, 2004). Analiza el proceso histórico desarrollado en los noventa, dirigido a la reforma de las regulaciones laborales, teniendo como punto de partida la Ley 50 de 1990 (“Primera Ola Reformista”) y culminando en la Ley 789 de 2002 (“Segunda Ola Reformista”). Se analiza el proceso de discusión y formulación de varios anteproyectos y proyectos de reforma laboral durante la Administración Pastrana (1998 – 2002) y algunos elementos de la negociación y concertación política del anteproyecto de reforma presentado al Congreso en el 2001, que no fue aprobado por el Congreso. De acuerdo con los autores, una revisión del articulado de la ley 789, al ser comparado con la del anteproyecto de ley presentado por la Administración Pastrana guarda grandes semejanzas, en particular en lo relacionado con el componente de flexibilización. Los propósitos de dicho anteproyecto eran: i) reducir y flexibilizar los costos no salariales, ii) introducir mecanismos que incrementaran la flexibilidad salarial, ya fuese a través del mecanismo de salarios medios o el salario mínimo, y iii) proveer a las firmas una variedad mas amplia de modalidades de contratación y formas de organización del tiempo. (Echeverri y Santamaría, op. Cit., pp. 16). En cuanto a la evaluación de los resultados de la Reforma, los autores reconocen que a la fecha de elaboración del documento no era posible realizar una valoración rigurosa	del efecto de la Reforma sobre los principales indicadores laborales. A nivel preliminar, descomponen los resultados de generación de empleo para la coyuntura Junio 2002 – Junio 2003, en la cual se generaron 750.000 nuevos empleos, con un crecimiento de la tasa de ocupación de cerca del 5%. Según los autores, la evolución favorable de este indicador, sumada al hecho de que la generación de empleo se había concentrado en las áreas urbanas (donde se esperaba que el efecto de la reforma sería mayor) permitía hacer ciertas afirmaciones, basadas en una descomposición estadística (no explícitamente detallada por los autores), sobre el efecto puro de la reforma. El resultado indicaba que el 40% del crecimiento del empleo podía atribuirse a otros factores no relacionados con el ciclo económico, particularmente aquellos que reflejaban el efecto de la reforma. Otro resultado cualitativo, que si bien no permitía filtrar el efecto específico de la reforma, sugería alguna influencia de la misma, era la evolución del sector informal. La tasa de informalidad se redujo del 61.5% al 60%, mientras que por primera vez desde 1997, la creación de empleos del sector formal fue superior a la del informal. Finalmente, la duración del desempleo se redujo de 53 a 49 semanas. 2.b Ley 789 de 2002: ¿Funciono o no? (Gaviria, 2004) El estudio de evaluación sobre la Reforma Laboral de 2002, elaborado para el Banco Mundial por Alejandro Gaviria, CEDE – Universidad de los Andes, trata de analizar la evidencia disponible sobre el impacto de la Reforma a partir de información primaria (Encuesta Empresarial) e información secundaria (Encuestas de Hogares). Como se menciona anteriormente, Gaviria descompone la Reforma en cuatro partes parcialmente independientes: i) recursos para atender las necesidades inmediatas de los desempleados, ii) creación de estímulos para la generación de empleo, iii) reglamentación de los contratos de aprendizaje y regulación del mercado de trabajo para aprendices, iv) disposiciones orientadas a flexibilizar los contratos de trabajo. Su estudio, si bien contempla algunos elementos de las primeras dos partes, se concentra en las dos ultimas, con particular acento en la cuarta. Puede afirmarse que Gaviria aborda contextualmente el análisis de la reforma desde dos elementos críticos básicos. Uno, el cálculo en la reducción de los costos laborales directos como función de la reducción de los costos de despido. Dos, mediante un

¹ En esta presentación se cita explícitamente el análisis de Guataquí (2005) sobre los estudios de impacto de la Reforma Laboral hasta el año 2005.

componente de coyuntura laboral. El primer elemento es calculado mediante la aplicación de la metodología de Heckman y Pages (2004), la cual estima el costo promedio de las indemnizaciones en función de un panorama laboral constituido por un factor de descuento, la probabilidad anual de permanencia (estabilidad en el empleo) y la cantidad de salarios mínimos a pagar por el despido sin justa causa en función de la antigüedad.² Gaviria considera que los resultados (valores máximos de 1.2% para trabajadores con salarios iguales o menores a 10 SMLV y 2.8% para los trabajadores con niveles salariales superiores) indican que la reducción de los costos de despido sin justa causa no parece haber disminuido significativamente los costos laborales. Gaviria cierra este elemento razonando que dado un valor de reducción de costos del 1 al 3%, es difícil esperar algún efecto de generación de empleo como consecuencia de dicha reducción si se considera que la Ley 797 de 2003 decreto un aumento de dos puntos porcentuales en la cotización pensional de los trabajadores. El segundo elemento se dirige a contextualizar la reforma en el entorno de la situación del mercado laboral en la coyuntura económica. Se analiza la evolución cuantitativa y cualitativa del empleo en la coyuntura Diciembre 2001 – Junio 2004. Cuantitativamente, el empleo se analiza mediante la evolución de los niveles de ocupación³ de las 13 principales áreas metropolitanas del país, axial como su descomposición sectorial para manufactura, comercio, servicios y construcción. Si bien se detecta una tendencia creciente del empleo, la misma tiene dos bemoles: se inicia previamente a la reforma y no parece cambiar como consecuencia de la misma. En cuanto a la evolución cualitativa del empleo, al analizar cotizaciones a salud, pensiones y el indicador de formalidad de la OIT se detecta estabilidad en el contexto 2001-2003 y mejora en el 2004. La descomposición del empleo entre trabajadores no calificados, jóvenes, mujeres o jefes de familia no arroja resultados concluyentes. Finalmente, el subempleo medido por insuficiencia de horas se redujo, en cerca del 1%. ² Si bien pueden anotarse ciertas discrepancias en cuanto a los supuestos básicos y las implicaciones de su uso en el contexto de la Reforma Laboral del 2002 (un parámetro arbitrario de probabilidad de permanecer en el empleo de 0.88, suponer que las empresas no reaccionan estratégicamente ante un aumento previsible de los costos de despido va contra el argumento que justificó la eliminación del "umbral" de costos de 10 años de antigüedad; lo mismo puede decirse de darle mayor peso a las indemnizaciones prescritas a despidos que ocurren en circunstancias de baja antigüedad), es importante reconocer que el fin último de la metodología es ofrecer una medida del costo promedio de despedir a un trabajador, no su costo marginal de despido. ³ Al no presentar las tasas de ocupación se filtra la perturbación que podría generar incluir la participación laboral.	En cuanto al análisis del impacto de las disposiciones orientadas a flexibilizar el mercado de trabajo, la estrategia empírica, basada en información secundaria ofrecida por encuestas de hogares, se concentra en analizar el impacto de la ampliación de la jornada ordinaria de trabajo sobre la cantidad (generación) y la calidad (formalización, reducción del subempleo) del empleo. Gaviria utiliza una metodología derivada en su mayor parte de Hammermesh y Trejo (2004), apoyada en los razonamientos de Atanasio <i>et al.</i> (2004). Se comparan los resultados de tres resultados específicos (porcentaje de trabajadores formales, porcentaje de subempleados y número de horas trabajadas) entre el sector de servicios o el de comercio, y el sector manufacturero, y entre empresas grandes y medianas, y empresas pequeñas. La estimación arrojó los siguientes resultados: • En términos de generación de empleo, la reforma tuvo un papel subsidiario (o nulo). (Gaviria, op. Cit., pp. 22) • A pesar de reconocer los avances en la formalización del empleo (incremento del porcentaje de trabajadores que cotizan para salud y pensiones), la estimación no arroja evidencia de que los mismos fueran consecuencia de la Reforma. • La comparación sectorial permite sugerir que el subempleo se redujo como resultado de la reforma. • El número de horas trabajadas se incrementó en el sector servicios pero no en el sector comercio. Complementariamente, el estudio aborda el análisis de información primaria ofrecida por una encuesta aplicada a 1021 establecimientos radicados en Bogotá, con inscripción ante la Cámara de Comercio de la ciudad, pertenecientes a los sectores de comercio, manufacturero y de servicios personales. Los resultados sugieren un bajo impacto de la Reforma en la generación de empleo, un importante papel en la contratación de aprendices y un bajo nivel de utilización de los incentivos para capacitación, el cual puede ser explicado por simple desconocimiento de las normas. En términos generales, la evaluación de impacto de la Reforma realizada por Gaviria llega a cinco conclusiones:
• La Reforma tuvo un importante efecto en la contratación de aprendices. • La Reforma parece haber contribuido a reducir el subempleo. • La Reforma tuvo un efecto favorable sobre la generación de empleo, menor que el esperado. • La Reforma tuvo un bajo efecto sobre la formalización. • Los programas de protección laboral han experimentado problemas de demanda y baja ejecución presupuestal. 2.e Éxitos y Fracasos de la Reforma Laboral (Núñez, 2004) El estudio de Jairo Núñez (op. Cit) CEDE-Universidad de los Andes, se concentra más acentuadamente en evaluar el componente de flexibilización de la Reforma. De dicho componente, el autor resalta dos medidas, la extensión de la jornada diurna de trabajo y las medidas relacionadas con la flexibilización del contrato de aprendizaje como las más destacadas y beneficiosas. Siguiendo el supuesto de que la única variable que teóricamente no tiene efectos ambiguos es la duración del desempleo, el autor se concentra en evaluar la evolución de la duración del empleo y la duración del desempleo. Utilizando la misma forma funcional del estimador de diferencias en diferencias (Hammermesh y Trejo, op. Cit) que el utilizado por Gaviria en su estudio, para calcular el efecto de la reforma sobre la duración del desempleo o del empleo, con la introducción del cálculo de una curva de supervivencia tipo Weibull. Los resultados iniciales del ejercicio econométrico encuentran un cambio en la curva de supervivencia en el desempleo (valga la expresión) que implica una reducción de los patrones de permanencia en el desempleo. Basado en esta información, el estudio procede a estimar el estimador de diferencias en diferencias para el caso de la duración del desempleo. Las variables incluidas en dicha estimación permiten analizar probabilidades de salida del desempleo por grupos de edad y nivel educativo. Se detectan diferenciales de probabilidad de salida del empleo favorables a los individuos menores a 45 años y trabajadores con niveles educativos menores a 5 años. Núñez acepta la influencia que el ciclo económico pudo haber tenido sobre los resultados, y para manejarla se realiza el mismo ejercicio para el periodo 2001-2002 sin que el parámetro que mide las transiciones entre el sector formal e informal pierda	significancia. Un procedimiento similar se sigue para el caso de la duración del empleo (i.e. antigüedad). Las estadísticas descriptivas sugieren que la duración del empleo se redujo para todos los grupos de edad. Se calculan las funciones de supervivencia en el empleo, aunque no se menciona ninguna transformación post-reforma notoria en las mismas.⁴ La posterior aplicación del modelo de diferencias en diferencias se realiza con el propósito de establecer el efecto sobre la duración en el empleo de la Reforma Laboral sobre cuatro sectores (servicios, comercio, industria y servicios financieros, SCIF) en los cuales se esperaban resultados positivos, en tres especificaciones, todas ellas solo para el sector formal: trabajadores SCIF vs. Resto de trabajadores, trabajadores de empresas grandes SCIF vs. Resto de trabajadores de TODO el sector formal, y trabajadores de grandes empresas del grupo SCIF vs. Trabajadores de empresas pequeñas del grupo SCIF. De acuerdo a los resultados, el autor concluye que las medidas de la Reforma incrementaron la duración del empleo en los sectores SCIF. En general, el estudio llega a las siguientes conclusiones: - Entre 2002 y 2004 se redujo la duración del desempleo. - Se incrementa la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal. - Se incrementó la duración del empleo en los sectores donde se suponía que la Reforma tendría impacto positivo. 2.d Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo (López y Rhenals, 2004) El estudio de la Corporación CIDE, elaborado para el Ministerio de la Protección Social, se concentra en evaluar el cambio en la generación y calidad del empleo como consecuencia de la Reforma Laboral. El informe del estudio parte de enfatizar la importancia del ciclo económico en los posibles resultados de la aplicación de una Reforma Laboral. Como bien lo menciona el documento, las reformas laborales no crean por sí solas nuevos empleos. Para efectos de aplicar empíricamente dicho argumento, se realiza una estimación de una ecuación de demanda de trabajo 1986-2004 en función del PIB urbano, los salarios mínimos de trabajadores calificados y no ⁴ Si bien el documento menciona que se estiman las funciones de supervivencia antes y después de la reforma laboral (pp. 17), el comentario al respecto de las mismas solo hace referencia a una sola estimación y el gráfico 6 solo exhibe una curva de supervivencia, cuando, como en el caso del desempleo (gráfico 3) se esperarían dos, una para el 2002 y otra para el 2004.

calificados, y dummies de cambio estructural para los años 1991, 1993 y 2002. La estimación detecta un incremento en la elasticidad empleo/PIB como efecto de la Reforma Laboral del 2002. Estimando el modelo sin los posibles cambios estructurales (con lo cual se genera un panorama de control “sin reforma”) se encuentra que la reforma contribuyó a la generación de empleo (2.2% del empleo observado para el periodo 2002-2004 que es la mejor referencia conceptual comparativa con los estudios de Gaviria y Núñez). En términos de la calidad del empleo, reconociendo que el impacto de la Reforma se atenúa con el tiempo, el estudio detecta un <i>trade-off</i> entre cantidad y calidad: el ritmo de generación de empleo se reduce paulatinamente, pero el empleo generado es de mejor calidad y tiende a reemplazar empleos de baja calidad. En cuanto al impacto de componentes específicos de la Reforma, el estudio hace referencia a la encuesta practicada por el Ministerio de la Protección Social y la ANDI indagando por aspectos de la Reforma que han incentivado la contratación. El 76% de los encuestados considero que la principal medida fue la modificación de la jornada diurna, seguido por la reducción de costos de dominicales y festivos (74%). Analizando la evolución de las ocupaciones mas notorias en la generación de empleo, para el subconjunto de 48 ocupaciones cuyo empleo creció entre 2003 y 2004, si bien no se detectan incrementos en la jornada semanal, si se encuentran incrementos en el salario real por mes (6.5%) y hora (6.3%), y en la afiliación a los regimenes de Salud (subió en 1.8%) y pensiones (aumento en 3.8%). El estudio de López y Renhals presenta una interesante deconstrucción del efecto de la Reforma sobre algunos perfiles específicos de ocupación. En cuanto a la duración del empleo, el análisis de la estabilidad de los trabajadores se descompone por tamaño de empresa entre microempresas (10 o menos trabajadores) y empresas de mas de 11 trabajadores. En general se detecta una mejora en la estabilidad del empleo, más notoria para el caso de las empresas con más de 10 empleados. En cuanto al impacto del cambio en las regulaciones con respecto al contrato de aprendizaje, el documento reconoce el incremento notorio del número de aprendices patrocinados por empresas, en particular explicado por el incremento en la señalización de la evasión a la regulación al respecto. Sin embargo, el efecto de la reforma en cuanto al contrato de aprendizaje no parece haber tenido efecto sobre el número total de	alumnos en formación de aprendizaje, los cuales de hecho se redujeron de 121.000 en 2000-2002 a 111.223 en junio de 2004. 2.e Evaluación general de la Política General de Empleo y los principales componentes de la Reforma Laboral. Comisión de Seguimiento a las Políticas de Generación de Empleo (2005) El documento es una expresión del Artículo 46 de la Ley 789, en particular su párrafo. En el se presenta una detallada exposición de la Reforma, una descripción de cada uno de sus componentes, sus resultados y obstáculos encontrados. En cuanto a la generación del empleo, el documento utiliza datos de la Encuesta de Hogares, desestacionalizados con promedios móviles, para calcular un crecimiento de 976.000 empleos, de los cuales 35% pueden atribuirse, entre otros, al efecto de la Reforma Laboral. En cuanto al desempleo, los datos de la Encuesta de Hogares, también desestacionalizados, muestran una reducción de 280.000 desempleados, aunque en este caso no se aproxima alguna descomposición que permita ver la influencia de la Reforma al respecto. En cuanto a la calidad del empleo, en general el documento concluye que ha mejorado, basado en varios argumentos: la reducción del tamaño del sector informal (se ha reducido 3 puntos porcentuales entre 2002 y 2004), el incremento en el numero de trabajadores afiliados a régimen contributivo en salud, ARPs y cajas de compensación. Finalmente, al sustraer al empleo total el numero de subempleados, el estudio encuentra que entre diciembre de 2002 y octubre de 2004 se generaron 1'200.000 empleos de “buena calidad”. Finalmente se citan los resultados de la encuesta de la Andi citada por López y Renhals (<i>op. Cit</i>), y la encuesta aplicada por FENALCO a 408 empresas de las cinco principales ciudades del país, según la cual el 11% de los empresarios que incrementaron su planta de personal, lo hizo como consecuencia de las medidas de la Reforma, en particular de la disminución en los costos de despido (15.8%). 2.f Mitos y Realidades de la Reforma Laboral Colombiana: La Ley 789 dos años después (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2005) El Cuaderno de Trabajo No. 6, elaborado por el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social continúa la línea establecida por su Cuaderno de Trabajo No. 5
dirigida a realizar un seguimiento a los efectos de la Reforma Laboral. El documento, si bien hace una notoria contribución a la discusión critica de los fundamentos tanto teóricos como empíricos de los estudios ya mencionados, en particular los de Gaviria, Núñez, y López y Renhals, no genera valor agregado en ofrecer una estimación de impacto alternativa a las ofrecidas por los estudios que ha evaluado críticamente. 2.g Los Efectos de la Reforma Laboral de 2002 en el Mercado Laboral Colombiano (Amarante y Arim, 2005) Este estudio ofrece otra estimación alternativa del método de diferencias en diferencias, con el valor agregado no solo de los resultados ofrecidos sino de que es mas expedito en los fundamentos teóricos y metodológicos en los cuales se basa esta metodología de evaluación de efecto de tratamiento. Este aporte, que fortalece el rigor interno del estudio, ofrece luces para recomendar una mirada detallada a los criterios de selección de los grupos de control, en los estudios que utilizan esta metodología (Gaviria, Núñez, Amarante y Amin) a la luz del rigor con el cual es aplicado uno de los supuestos principales de la metodología: <i>que el cambio promedio esperado en la variable de resultado en ausencia de intervenciones sea el mismo tanto para el grupo bajo tratamiento que para el grupo de control</i> (Heckman <i>et Al.</i>, 1999, citado por Amarante y Arim, <i>op. Cit.</i> pp. 3). El estudio de Amarante y Amin (del cual se reseña una versión preliminar) ofrece resultados de estimaciones de diferencias en diferencias aplicadas a variables de empleo, formalidad, horas trabajadas, desempleo y remuneraciones. En cuanto a empleo, se hacen dos estimaciones de la probabilidad de empleo utilizando dos diferentes grupos de control, asalariados privados (grupo tratado) vs. Resto de ocupados (grupo de control)⁵, y trabajadores de industria manufacturera vs. Resto de ocupados. La primera estimación encuentra un efecto positivo de la reforma, dado que se incrementa	la probabilidad de empleo para el grupo bajo tratamiento. La segunda no ofrece resultados concluyentes. En cuanto a la formalidad, la variable dependiente es la condición de ocupado formal o informal y se realizaron dos estimaciones con grupos de control distintos, aquellos ocupados que no son trabajadores asalariados privados y ocupados del sector no industrial. Los resultados sugieren un efecto positivo de la reforma sobre el grado de formalidad, con un efecto diferenciado por el nivel educativo. Dentro de las medidas que flexibilizan la relación laboral, la disminución del pago de compensaciones por trabajo dominical y festivo, junto con la extensión de la jornada de trabajo ordinaria se esperaba que tuviesen efecto sobre las horas trabajadas. Utilizando el logaritmo de dicha variable como variable dependiente se estiman diferentes especificaciones de grupo de tratamiento. Para el caso de los asalariados privados los resultados indican que la reforma tendría un efecto negativo (significativo) sobre el número de horas trabajadas semanalmente. Otras especificaciones no exhiben resultados aceptablemente robustos. En cuanto a los flujos hacia el desempleo, las estimaciones del modelo de diferencias en diferencias siguiendo una estrategia de dos etapas no encuentran modificación alguna en la probabilidad de desempleo como cesante del sector privado. Alternativas especificaciones de grupo tratado no ofrecieron resultados significativos. Los autores concluyen que no existen efectos significativos de la reforma sobre los flujos desde el empleo hacia el desempleo. Finalmente, en cuanto el nivel de remuneraciones se utilizó como variable dependiente el logaritmo de la remuneración horaria en función del set de variables de control utilizado: genero, educación, edad, localización geográfica, controles de estacionalidad y ciclo económico. Los resultados encuentran un efecto positivo de la reforma sobre el nivel salarial del grupo de tratamiento.

⁵ Solo para ilustrar mi comentario en relación a la importancia en la selección de grupo de control, cabe anotar que el supuesto de Heckman no se cumple para estos grupos: a falta de mayor aclaración en el documento, debe entenderse que el grupo de control (resto de ocupados) incluye trabajadores cuenta propia, quienes no tienen la relación de subordinación y tarea a cumplir que caracteriza la relación laboral: como menciona López (1996) ellos no participan en el Mercado de trabajo, participan en el de bienes y servicios. En razón a lo anterior, no puede esperarse que distorsionen el efecto del tratamiento: no puede esperarse que en la ausencia de la Reforma el cambio promedio en la variable de resultado (probabilidad de empleo) sea el mismo para el grupo tratado que para el grupo de control. Simplemente no son comparables, porque parte de este ultimo no lo es.

2.h Evaluación de la Reforma Laboral (Ley 789 de 2002). CID – Universidad Nacional⁶

A pesar de su extenso campo de análisis e información incluida, este estudio no pretende ser una evaluación integral de la reforma. No obstante, contempla una evaluación crítica de la presentación conceptual que la apoyó, una evaluación crítica de los cuatro estudios principales contemplados (Gaviria, Núñez, López et Al. y Amarante y Amin). Finalmente ofrece un análisis de las medidas administrativas de la reforma, un análisis de coyuntura laboral, series de tiempo y un estudio de caso, seguido por las conclusiones de todo el estudio.

Es importante reconocer el análisis de los programas administrativos (subsidio al desempleo, microcrédito, capacitación para la reinserción, PADE, exención de aportes parafiscales, Fondo Emprender y Contrato de Aprendizaje) que ofrece el estudio. Los resultados de los mismos no parecen ser importantes como aportes a los objetivos que pretendían alcanzar, y ello se puede atribuir en gran parte, de acuerdo al estudio, a problemas de diseño operativo.

El documento presenta conclusiones para cada uno de los componentes, de las cuales pueden extraerse críticas semejantes a las que ya se han presentado en relación al método de diferencias en diferencias y al hecho de que el análisis de elasticidades no contemple el grupo de los asalariados, el cual es el sujeto de la mayor parte del articulado de la reforma. Irónicamente, un estudio tan extenso y documentado no presenta conclusiones sobre la reforma como un todo.

3. Impacto de Algunos Aspectos de la Reforma Laboral. Tres variables claves: Calidad del Empleo, Horas Trabajadas y Duración del Desempleo

El cambio en la legislación laboral ocurrido en 2002 significó en primera instancia una reducción en la remuneración por hora de trabajo (en jornadas nocturnas y extras) lo cual podría implicar en el corto plazo una mayor dinámica en la generación de empleo (sin que esto sea necesariamente cierto); y en segunda instancia cambió la estructura de remuneración no salarial y de las indemnizaciones propias del término del contrato de

⁶ Dos tesis de grado que abordan una evaluación de la reforma laboral son las de Camargo y Muñoz (2007) y López (2007). Desafortunadamente su elevado nivel de juicio subjetivo, a mi modo de ver, las descalifican de ser consideradas evaluaciones técnicas.

estructural), y además permite introducir el concepto de incidencia del desempleo como indicador de la *severidad* de los periodos de desempleo (Forero *et al* –2008–). Para esta parte del análisis es necesario utilizar información de los desempleados y de los ocupados que tuvieron eventos de desempleo⁷ con el objetivo de tener una lectura completa del indicador de duración.

Para el análisis de los factores anteriores se hace especial énfasis en sectores que se consideran los de mayor sensibilidad a los efectos de la reforma, a saber: comercio, manufactura y otros servicios, y el sector construcción. Para lo cual se tuvo en cuenta la Encuesta Continua de Hogares (ECH) para el periodo 2001-2006 y las principales 13 ciudades, en las etapas correspondientes al segundo trimestre pues en ellos se aplicaron los modelos de estabilidad de empleo, informalidad y duración del desempleo.

Una primera aproximación al análisis de estos factores es considerar las características de los trabajadores contratados previo la reforma y después de esta, y de sus contratos de trabajo. En este caso se considera el periodo 2000-2002 como el periodo pre-reforma y el periodo 2003-2006 como el periodo pos-reforma. Para efectos del análisis se clasifican los contratos entre asalariados y resto de los empleados.

Considerando las características socioeconómicas de los trabajadores como género, edad (por grupos de edad) y escolaridad (por niveles), se presentan en la Tabla 1 el porcentaje de nuevos trabajadores para asalariados y no asalariados (resto de empleados) según estas características para los periodos pre y pos reforma ya referenciados. Se espera que la reforma no tenga efectos importantes en esta clasificación dado que no se afecta un grupo poblacional en particular, al menos no explícitamente. Sin embargo, se puede observar para el caso de los asalariados hay una participación levemente mayor en 0.3 puntos porcentuales de los hombres alcanzando una participación de 57.15% de los nuevos empleos asalariados después de la reforma; mientras que para el caso de resto de los empleados este mismo grupo presenta un descenso de poco más de 3.5 puntos porcentuales con una participación de 40.07% en el periodo pos reforma. Es de anotar que la mayor participación de las mujeres en este

⁷ Para hacer un análisis completo desde el punto de vista de los flujos desde y hacia el desempleo es necesario tener información sobre los inactivos que tuvieron eventos de desempleo, sin embargo los datos de referencia en este estudio no permiten tener esta información.

trabajo de trabajo; ambos pueden considerarse como un cambio estructural del cual se esperan efectos a más largo plazo. Pasados poco más de cuatro años de la reforma se pueden identificar tres factores importantes que muestran los efectos de corto plazo de la Ley 789 que hacen referencia al componente de flexibilización de la misma.

El primer factor de interés es la calidad del empleo, pues dado un mayor dinamismo en la generación del empleo podría existir un *trade off* entre el número de nuevos puestos de trabajo y la calidad de estos. Es importante mencionar que la calidad del empleo comprende de un lado las características del contrato de trabajo y de otro lado la estabilidad del empleo, para este caso particular se analiza el primer aspecto ya que es prematuro hablar de estabilidad de empleo pues ello requiere una senda temporal de análisis mayor que incluya los efectos cíclicos pre y pos reforma. La Ley 789 de 2002 no hace mención a la mejora en la calidad del empleo; sin embargo en la práctica el formulador de políticas no puede generar incentivos perversos en detrimento de la calidad del contrato de trabajo.

El segundo aspecto, que si es objeto explícito en la Ley, son las horas trabajadas por los empleados; sin embargo existe una estrecha relación entre este y el primer factor en el sentido que la Ley podría generar dos incentivos diferentes para los empresarios: contratar más trabajadores o contratar más horas de trabajo. Teniendo en cuenta esto, el análisis de las horas de trabajo se concentra en primera instancia en la jornada normal de trabajo antes y después de la Ley, y luego de las horas adicionales a la jornada normal de trabajo.

En estos dos aspectos está implícito el efecto de la reforma sobre la generación de empleo; sin embargo es difícil concluir al respecto pues para ello es necesario hacer un análisis de los indicadores agregados del mercado laboral considerando por el fenómeno de crecimiento económico propio de la coyuntura, además de las percepciones de los empresarios sobre la reforma.

El último factor importante en el corto plazo es el efecto sobre la duración del desempleo de la mayor dinámica en la generación de empleo esperada. La duración del desempleo es importante pues indica del nivel de rotación en el mercado laboral que permite caracterizar las diferentes tipologías del desempleo (friccional, cíclico y

segundo grupo se debe a que las trabajadoras domésticas son un porcentaje importante de este.

Tabla 1. Porcentajes de nuevos trabajadores para asalariados y resto de empleados, por variables socioeconómicas.

		Asalariados		Resto de empleados	
		Antes de ley 789	Después de ley 789	Antes de ley 789	Después de ley 789
Genero	Hombre	56.87	57.15	43.59	40.07
	Mujer	43.13	42.85	56.41	59.93
Edad	12-18	6.94	7.13	10.22	9.69
	19-24	29.57	29.81	16.85	17.84
	25-30	23.90	24.22	16.59	18.25
	31-40	25.05	22.75	27.27	24.55
	41-50	10.41	11.22	17.94	17.36
	+50	4.13	4.86	11.13	12.30
	Ninguno	0.75	0.83	2.62	2.35
Escolaridad	Primaria	14.73	16.23	30.07	28.90
	Secundaria	51.88	52.82	49.16	50.45
	Superior	32.64	30.12	18.15	18.29

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

Para el caso de la variable edad es posible observar una mayor participación de los grupos 12-18 años, 19-24 años y 25-30 años en los nuevos empleos pos-reforma en ambas clasificaciones. En particular, para el caso de los asalariados estos grupos pasaron de una participación de 60.41% a 61.16%; mientras que para el caso de resto de los empleados estos porcentajes son de 43.66% y 45.78%, respectivamente. Sin embargo, no es posible afirmar que la reforma favoreció lo mas jóvenes debido a que los cambios porcentuales son pequeños y ello podría deberse a las características de los nuevos puestos de trabajo. Finalmente en la clasificación por nivel educativo es posible observar una menor participación de los más educados de 2.42 puntos porcentuales en el grupo de los asalariados; en contraste con una participación levemente mayor en el caso de resto de empleados en 0.14 puntos porcentuales.

Las características socioeconómicas muestran algunas particularidades de los empleados pos-reforma, pero la evidencia podría ser débil al respecto. De otro lado, una clasificación regional y sectorial, se pueden pensar, debe presentar variaciones de mayor importancia respecto al análisis anterior, más aún si se tiene en cuenta las características de mercado laboral segmentado que se presentan en el caso de Colombia (Mesa *et al* –

2008-); lo cual implica diferentes reglas de negociación a nivel sectorial y regional dando como resultado diferencias importantes en estas clasificaciones. Para la desagregación sectorial, la Tabla 2, presenta el porcentaje de nuevos empleados asalariados y no asalariados antes y después de reforma; allí se puede observar que para el caso de los asalariados el sector construcción aumentó su dinámica de contratación de manera importante, seguido del sector transporte (incluyendo otros servicios) los cuales muestran variaciones de 2.17 y 1.18 puntos porcentuales respectivamente. El sector comercio, el cual se esperaba aumentará su dinámica de contratación por el contrario presenta un descenso de 0.55 puntos porcentuales y el sector financiero⁸ presenta el mayor descenso con un 1.8 puntos porcentuales.

Tabla 2. Porcentajes de nuevos trabajadores para asalariados y resto de empleados, por sector y región.

	Asalariados		Resto de empleados	
	Antes de ley 789	Después de ley 789	Antes de ley 789	Después de ley 789
sector				
Agricultura	1.58	1.24	1.01	1.31
Minería	0.33	0.38	0.08	0.10
Servicios públicos	25.41	24.67	10.94	11.32
Manufactura	0.76	0.52	0.09	0.16
Construcción	5.10	7.27	3.39	3.25
Comercio, restaurantes, hoteles	27.46	26.91	35.23	31.75
Transporte	7.36	8.54	8.61	10.73
Sector financiero	4.94	3.14	1.20	0.24
servicios sociales	27.07	27.33	39.45	41.14
ciudad				
Medellín	15.96	15.27	14.89	13.98
Barranquilla	5.71	4.35	7.90	6.52
Bogotá	42.33	44.09	32.89	34.28
Cartagena	2.53	1.74	4.07	3.30
Manizales	1.89	1.68	2.00	1.82
Montería	0.91	1.06	2.15	2.34
Villavicencio	1.36	1.42	2.13	2.30
Pasto	1.43	1.49	2.23	2.14
Cúcuta	3.98	4.15	5.30	5.43
Pereira	3.57	3.57	3.44	3.41
Bucaramanga	5.29	4.99	5.96	5.87
Ibagué	1.86	2.03	2.76	2.69
Cali	13.18	14.16	14.28	15.91

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

⁸ Nuñez (2005) señaló este como una de los sectores que mostrarían una mayor dinámica en la generación de empleo tras la reforma laboral.

social, el tipo de contrato, la característica formal o informal del nuevo puesto de trabajo⁹ y las horas trabajadas. Dicha información se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3. Porcentajes de nuevos trabajadores para asalariados y resto de empleados, por condiciones de contrato de trabajo.

	Asalariados		Resto de empleados	
	Antes de ley 789	Después de ley 789	Antes de ley 789	Después de ley 789
Afiliación a salud				
si	81.54	80.48	61.55	66.34
no	18.46	19.52	38.45	33.66
Régimen de afiliación				
Contributivo	90.94	84.57	68.48	63.23
Subsidiado	9.06	15.43	31.52	36.77
Afiliación a pensión				
si	54.09	48.50	8.69	9.33
no	44.95	50.64	88.84	88.24
va pensionado				
si	0.95	0.87	2.47	2.43
Contrato escrito				
si	63.06	55.40	14.71	10.79
no	36.94	44.60	85.29	89.21
Término del contrato				
indefinido	58.98	54.65	70.99	69.09
fijo	41.02	45.35	29.01	30.91
Tipo de contratación				
Directo	90.62	86.82	96.73	97.46
Indirecto	9.38	13.18	3.27	2.54
Formal				
Formal	62.31	57.49	12.73	13.00
Informal	37.69	42.51	87.27	87.00
Horas promedio de trabajo				
si	49.13	48.63	43.28	41.99
no	7.38	7.77	2.70	2.97
Horas adicionales				
si	92.62	92.23	97.30	97.03
no	8.37	7.71	7.97	7.96

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

Desde el punto de vista de seguridad social, los contratos de trabajo pos-reforma presentan un menor porcentaje de afiliación a salud en 1.06 puntos porcentuales para el caso de los asalariados, pero para el caso de resto de empleados este indicador presenta un aumento de 4.79 puntos porcentuales. Para la afiliación en salud es importante anotar que se presenta un aumento importante de los afiliados al régimen subsidiado en ambos casos con porcentajes de 6.37 y 5.25 puntos porcentuales; lo cual implica un efecto negativo importante sobre los asalariados afiliados al régimen contributivo y un aumento de la afiliación a salud en el grupo de resto de los empleado con cargo al régimen subsidiado. En afiliación a régimen de pensiones se puede observar, como en el caso anterior, un descenso de 5.59 puntos porcentuales en la afiliación para el caso de

⁹ Siguiendo la definición de PREALC.

Para el resto de los empleados, el sector transporte presenta un incremento de 2.12 puntos porcentuales, seguido del sector de servicios sociales como un aumento de 1.69 puntos porcentuales; y en contraste el sector construcción presenta una leve caída de 0.14 puntos porcentuales. Como en el caso anterior el sector comercio no muestra el resultado esperado y por el contrario presenta el mayor descenso el cual alcanza 3.48 puntos porcentuales. Para esta clasificación el sector de manufacturas presenta una mayor dinámica de contratación aunque no es una magnitud significativa.

A nivel regional se pueden observar comportamientos significativamente diferentes entre las 13 principales ciudades. Para los tres principales mercado del país; Bogotá, Cali y Medellín presentan comportamiento diferente: Bogotá y Cali presentan mayor dinámica de contratación respecto a las demás ciudades pues aumentan su participación en 1.76 y 0.98 puntos porcentuales para el grupo de los asalariados y 1.39 y 1.69 puntos porcentuales para el resto de los empleados, respectivamente. En contraste Medellín presenta en ambos casos un descenso en su participación.

Para el resto de las ciudades, Barranquilla y Cartagena presentan menores niveles de contratación relativo en el periodo pos-reforma para los dos grupos, siendo Barranquilla la ciudad con la mayor magnitud en este sentido, seguido de Cartagena. El caso de Manizales es similar pero con caídas considerablemente menores. En contraste, Montería, Villavicencio y Cúcuta muestran respuesta favorable en términos de contratación, pero con cambios porcentuales relativamente bajos.

En conclusión a nivel sectorial se observa un efecto positivo sobre la generación relativa de empleo en sectores como transporte y construcción, con un resultado adverso para el sector comercio; además de un efecto importante en los mercados de gran tamaño como Bogotá y Cali; implicando efectos diferenciales en estos niveles de desagregación. En esta perspectiva, se puede afirmar que la reforma pudo haber producido dinámicas de generación de empleo diferentes a nivel regional y sectorial; además se observan rasgos socioeconómicos particulares entre los empleado. Sin embargo, para completar el análisis es necesario revisar cuales fueron los efectos de la reforma sobre las características de contrato de trabajo para lo cual se considera la afiliación a seguridad

los asalariados pos-reforma, con un efecto nulo del mismo indicador para el resto de empleados.

En términos de la formalización del contrato de trabajo, se presenta una disminución importante en el porcentaje de contratos de trabajo escritos tanto entre asalariados como resto de empleados. Para el caso de asalariados la disminución es de 7.66 puntos porcentuales mientras que para el caso de resto de empleados es de poco más de 3.9 puntos porcentuales. El efecto de la reforma sobre el tipo de contrato también se refleja sobre el termino de este pues el porcentaje de contratos a término indefinido decrece en 4.33 y 1.9 puntos porcentuales para asalariados y resto respectivamente. En contraste, el tipo de contratación directa disminuye para el primer grupo en 3.8 puntos porcentuales y exhibe un leve crecimiento de 0.73 putos porcentuales para el resto.

Ahora, desde la perspectiva de empleo formal e informal definido por PREALC cuya base es el tamaño de las firmas, es posible verificar que el nivel de formalidad cae de manera importante, 4.8 puntos porcentuales, entre los asalariados y se mantiene para el resto de los empleados pues aumenta tan solo 0.27 puntos porcentuales. Dada la definición de informalidad utilizada, el efecto negativo sobre los asalariados puede deberse a características particulares de los sectores que se vieron afectados en mayor medida por la reforma.

Finalmente, a partir del análisis de la jornada laboral, se puede afirmar que la jornada normal de trabajo no sufrió cambios importantes; sin embargo, se presentan pequeños aumentos en la proporción de trabajadores que trabajan horas adicionales principalmente para el caso de los asalariados donde dicha proporción aumenta en 0.4 puntos porcentuales.

A modo de conclusión, se puede decir que para el caso de los asalariados se observa un descenso importante en la afiliación a seguridad social y en la condiciones de estabilidad y formalidad del contrato de trabajo. Esto permite afirmar que la demanda de trabajo pudo haber aumentado por dos canales: de un lado, si bien parte de la economía dinamizó la generación de empleo dicho empleo es de menor calidad, y en segundo lugar, existe un aumento, aparentemente leve, de los trabajadores que laboral horas extras.

Parte fundamental de la reforma es la disminución de la remuneración a la hora extra y nocturna trabajada. En análisis anterior sugiere que la jornada de trabajo no se vio afectada de manera importante; sin embargo, la naturaleza de la reforma concebía efectos importantes para sectores específicos de la economía. En este contexto, se agruparon los 9 sectores de la economía en cuatro sectores, a saber: comercio, restaurante y hoteles, que ha sido señalado como el sector en el que se esperaba el más alto impacto de la reforma, un segundo sector está conformado por industria manufactura y otros servicios como transporte; el tercer sector es el sector construcción y un último sector conformado por los otros 5 sectores de la economía. Para este análisis se consideraron los nuevos empleados pre y pos reforma y para el caso de aquellos empleados antes de la reforma se consideró información de las horas trabajadas antes de la reforma y después de la misma.

En la Tabla 4 se presenta el promedio de horas trabajadas en la jornada normal, la proporción de trabajadores que trabajan horas adicionales además del promedio de estas para el total de los empleados considerando la clasificación sectorial anteriormente referenciada. Allí se observa que el promedio de horas de trabajo para los cuatro sectores no presenta diferencias importantes para los contratados antes y después de la reforma pues la mayor diferencia la presenta el sector construcción y esta es tan sólo de 2.4 horas; pero si se tiene en cuenta aquellos trabajadores ya contratados en el momento de la reforma se obtiene que tras la aplicación de la reforma el sector comercio aumentó de 45.59 a 48.85 horas la jornada normal de trabajo siendo la mayor magnitud correspondiente a otros sectores con un aumento de 3.3 horas en promedio.

Sin embargo, a partir de la Ley se espera que el mayor efecto se presenta en las horas extras, dada la disminución en el costo laboral. La proporción de trabajadores que trabajaron horas adicionales aumentó de manera importante para los contratados después de la ley para el caso de los sectores construcción e industrial con variaciones de 1.39 y 1.19 puntos porcentuales; y en menor medida se observa un cambio de 0.95 puntos porcentuales para el sector comercio. Ahora, considerando los trabajadores ya empleados en el momento de la Ley, los cuatro sectores, como en el caso anterior, presentan variaciones positivas en este indicador con un efecto mayor en el sector industrial. En contraste con el aumento de la proporción de trabajadores que laboran jornadas extras, lo cual implica una mayor demanda de trabajo sin generación de nuevos

puestos de trabajo, las horas adicionales promedio solo presentan variaciones importantes en el sector construcción el cual presenta variaciones de 1.29 y 1.53 horas promedio para los contratados en los periodos pre y pos reforma y para los ya contratados en el momento de la aplicación de esta, respectivamente.

Tabla 4. Horas trabajadas por sectores.

		Total		
		Antes de ley 789		Después de ley 789
		Total	Trabaja antes	Trabaja después
promedio horas	Comercio	46.62	45.59	48.85
	Industrial y servicios	48.80	47.91	50.45
	Construcción	48.10	48.29	47.56
	Otros	45.81	43.29	46.73
Horas adicionales	Comercio	3.64	3.42	4.10
	Industrial y servicios	5.84	5.17	7.06
	Construcción	4.96	4.90	5.13
	Otros	5.70	4.95	5.97
Promedio de horas adicionales	Comercio	7.55	7.51	7.63
	Industrial y servicios	7.96	8.33	7.45
	Construcción	8.13	7.73	9.25
	Otros	8.53	8.57	8.52

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

A partir de este análisis es posible afirmar que un efecto de la reforma es el aumento de la proporción de trabajadores que laboral en horas extras, principalmente para el sector construcción, sin aumentos significativos en la jornada normal de trabajo. Pero es necesario tener en cuenta que las características de la jornada de trabajo son función de las condiciones del contrato de trabajo. En este contexto, se consideraron los indicadores antes referenciados teniendo en cuenta si el empleados se puede considerar asalariado o no. Dicha información está contenida en la Tabla 5.

Para el caso de los asalariados se pueden destacar que la jornada normal de trabajo en el sector comercio aumento en cerca de 2.5 horas en promedio para el caso de los trabajadores ya contratados en el momento de la reforma, mientras que en el grupo de los contratados antes y después de la reforma el cambio más importante lo presenta el sector construcción. Pero ambos resultados podrían considerarse relativamente pequeños, respecto al grupo de los no asalariados cuya jornada normal de trabajo aumento en promedio en 4.6 horas con un efecto de 7.19 horas para el industrial y de 5.15 para el sector comercio, siendo estos las variaciones más significativas. La

proporción de trabajadores que laboran horas extras, por su parte, presenta incrementos importantes para los tres sectores de interés para el caso de los asalariados donde el sector industrial muestra una magnitud mayor. Los no asalariados presentan resultados similares para el sector industrial, aunque en menor magnitud y el sector comercial presenta aumentos pequeños en este indicador tanto para los contratados pre y pos reforma como para los contratados en el momento de la reforma. En términos de las horas extra promedio el sector construcción muestra resultados contrastantes; pues para el caso de los asalariados aumentan en 3.07 y 1.59 para los grupos analizados respectivamente, mientras que en el grupo de los no asalariados estos mismos grupos reducen su promedio de horas extras en 5.81 y 9.18 horas en promedio.

Tabla 5. Horas trabajadas por sectores y tipo de empleado

		Asalariados				Resto de empleados			
		Antes de ley 789			Después de ley 789	Antes de ley 789			Después de ley 789
		Total	Trabaja antes	Trabaja después		Total	Trabaja antes	Trabaja después	
promedio horas	Comercio	49.73	49.08	51.51	49.20	43.62	41.78	48.93	41.94
	Industrial y servicios	50.64	50.35	51.24	50.32	45.00	42.00	49.19	46.52
	Construcción	49.89	50.06	48.95	51.58	44.77	43.21	46.71	46.73
	Otros	48.39	45.72	49.22	47.43	42.76	41.01	43.51	40.71
Horas adicionales	Comercio	5.11	4.60	6.48	6.38	2.22	2.13	2.38	2.26
	Industrial y servicios	7.24	6.25	9.35	8.83	2.92	2.59	3.40	2.87
	Construcción	6.09	5.86	7.42	6.84	2.86	2.17	3.71	4.66
	Otros	8.15	7.45	8.37	7.89	2.80	2.60	2.89	3.19
Promedio de horas adicionales	Comercio	7.42	7.75	6.79	7.26	7.84	6.94	9.30	6.36
	Industrial y servicios	8.18	8.51	7.71	8.00	6.81	7.26	6.32	9.27
	Construcción	6.38	6.09	7.68	9.45	15.06	20.38	11.20	9.25
	Otros	8.69	8.97	8.61	7.56	8.00	7.50	8.19	8.00

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

Luego, desde el punto de vista del tipo de empleado se observa que el mayor efecto de la reforma se presenta en la proporción de trabajadores con horas extras para el grupo de asalariados. Sin embargo, el tipo de firma puede jugar un papel pues se podría pensar que los empresarios de firmas pequeñas tienen incentivos a contratar más horas de trabajo en lugar de generar nuevos puestos de trabajo. Para dicho análisis se clasificó la información entre empleados formales e informales cuya información se presenta en la Tabla 6.

Tabla 6. Horas trabajadas por sectores e informalidad.

		Formal			Informal		
		Antes de ley 789		Después de ley 789	Antes de ley 789		Después de ley 789
		Total	Trabaja antes	Trabaja después	Total	Trabaja antes	Trabaja después
promedio horas	Comercio	48.64	47.29	51.44	49.13	46.02	48.05
	Industrial y servicios	50.64	50.32	51.18	50.73	47.01	45.75
	Construcción	50.44	51.28	47.55	53.52	46.98	46.77
	Otros	46.96	43.90	47.97	46.23	44.91	42.87
Horas adicionales	Comercio	6.62	6.29	7.29	9.34	2.75	2.58
	Industrial y servicios	8.73	7.90	10.10	10.41	3.03	2.75
	Construcción	9.92	10.94	6.40	10.40	2.58	1.84
	Otros	9.18	9.05	9.23	9.29	2.98	2.14
Promedio de horas adicionales	Comercio	7.64	8.04	6.92	7.18	7.49	7.13
	Industrial y servicios	8.21	8.50	7.84	8.16	7.24	7.88
	Construcción	8.19	8.13	8.53	8.60	8.01	6.52
	Otros	8.78	8.60	8.83	7.98	7.94	8.50

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

Para el caso de los trabajadores formales se puede destacar que la jornada laboral presenta aumentos importantes en los tres sectores para los contratados después de la reforma puesto que la proporción de trabajadores que laboran horas extras aumenta en 2.72, 1.68 y 0.48 puntos porcentuales, respectivamente. Adicionalmente, en el sector construcción se presenta un aumento leve del promedio de horas extras. En el sector informal, la proporción de trabajadores con horas adicionales de trabajo aumento en los tres sectores tanto para los contratados pre y pos reforma como para los trabajadores ya contratados, con incrementos significativos en el sector construcción de alrededor de 3 horas en el promedio de horas extras. Es de anotar que el porcentaje de trabajadores con horas adicionales es significativamente mayor respecto a los informales con niveles alrededor de 8% y 3% respectivamente.

En este contexto, se puede afirmar que existe un aumento importante de la demanda de trabajo con la contratación de horas extras con impactos de mayor magnitud en los trabajadores formales del sector comercio y los informales del sector construcción. Para completar el análisis se considera las características del contrato en términos de la duración de este y la formalización del contrato escrito de trabajo. En el Anexo A, en resumen, se verifica que los trabajadores con contrato escrito presentan variaciones positivas en la proporción de trabajadores con horas extras, mientras para aquellos con contrato no escrito el efecto en este indicador puede ser nulo; adicionalmente el nivel de este indicador es para el primer grupo más del doble. Para esta desagregación el sector

construcción muestra aumentos importantes en el promedio de horas extras tanto para contrato escrito como no escrito. Estos resultados se reproducen para contratos a término indefinido y término fijo.

A modo de resumen, se puede decir que el mayor impacto de la reforma se presentó en el porcentaje de trabajadores con jornada de trabajo adicional para los asalariados y los trabajadores con empleo formal y contrato de trabajo más estable para los tres sectores de interés; en particular, el sector construcción presenta un efecto mayor en las jornadas de hora extra.

Para probar la significancia de estas regularidades, se propone un modelo de selección binaria (más específicamente un modelo tipo Probit) con el fin de determinar si el aumento observado en la proporción de trabajadores que laboran en horas extras es significativamente diferente antes y después de la Ley. Para este fin se definió como variable dependiente una variable dicotómica que toma el valor de 1 si el trabajador laboró en horas extras y cero en otro caso; y como variables independientes se usaron dos grupos de variables: un primer grupo de características socioeconómicas como género, edad y nivel de escolaridad; y un segundo grupo de variables que consideran el tipo de empleado (asalariado y no asalariado) y si este es formal o informal (definición PRELAC) además de dos variables dicotómicas *Pos Ley* que toma el valor de 1 para los trabajadores cuyo periodo de empleo comenzó después de la reforma y cero en otro caso, y *Pre Ley* que toma el valor de 1 para aquellos empleados cuyo periodo de empleo comenzó antes de la reforma pero se tiene información de sus horas de trabajo en el periodo pos-reforma; en dicho caso el grupo de referencia son los trabajadores cuyo periodo de empleo comienza antes de la reforma y se tiene información de sus horas de trabajo antes de esta. Además, en una segunda estimación, se tiene en cuenta interacciones de *Pos Ley* y *Pre Ley* con asalariado e informal. Los resultados de dicha estimación se presentan en la Tabla 7.

Las variables socioeconómicas son siempre significativas e indican tres hechos importantes: en primer lugar los hombres presentan una probabilidad 0.4 puntos porcentuales mayor respecto las mujeres de trabajar horas extras; en segundo lugar se presenta un efecto no lineal de la edad respecto a la probabilidad de trabajar horas extras pues individuos de mayor edad presenta una probabilidad creciente pero este efecto es

decreciente para las personas de mayor edad; y finalmente, la variable de nivel educativo muestra una mayor probabilidad para el caso de los trabajadores con secundaria respecto a los demás.

Tabla 7. Resultado de modelos Probit para la probabilidad de trabajar horas adicionales

Variable	Efecto marginal	p-valor	Total	Efecto marginal	p-valor
Género	0.0048	0.0220		0.0048	0.0210
Edad	0.0026	0.0000		0.0026	0.0000
Edad cuadrado	-0.00004	0.0000		-0.00004	0.0000
Primaria	0.0037	0.0000		0.0037	0.0000
Secundaria	0.0014	0.0610		0.0014	0.0580
Superior	0.0035	0.0310		0.0035	0.0310
Asalariado	0.0264	0.0000		0.0204	0.0000
Asalariado pos Ley				0.0066	0.2880
Asalariado pre Ley				0.0117	0.1310
Informal	-0.0268	0.0000		-0.0353	0.0000
Informal pos Ley				0.0065	0.2480
Informal pre Ley				0.0167	0.0270
Pos Ley	0.0106	0.0000		0.0031	0.6160
Pre Ley	0.0077	0.0110		-0.0066	0.3370
Prueba LR	861.32			899.59	
Prob (Prueba LR)	0.00			0.00	

Fuente: Cálculos de los autores

Apoyando las observaciones ya realizadas el modelo muestra una probabilidad mayor para los asalariados y menor para los informales con 2.64 y -2.68 puntos porcentuales respecto a sus grupos de referencia; además los trabajadores contratados en el periodo pos-reforma presentan una probabilidad 1.06 puntos porcentuales mayor respecto a los contratados pre-reforma, mientras que aquellos que ya estaban laborando en el modelo de la reforma presenta una probabilidad 0.77 puntos porcentuales mayor respecto al mismo grupo. Al considerar un segundo modelo con interacciones entre las variables asalariado e informal con las variables de temporalidad del periodo de empleo se tiene que estas variables no son significativas pero presentan un signo positivo indicando una mayor probabilidad de laborar en horas extras para estos grupos en el periodo pos-reforma. Por tanto, se puede afirmar que la Ley 789 aumentó de manera importante la demanda de horas de trabajo mediante una proporción mayor de trabajadores que laboran horas extras.

Teniendo en cuenta que se encontraron efectos diferentes entre los sectores de interés definidos, se estimaron estos mismos modelos para los cuatro sectores obteniendo los mismos resultados para todos los casos: Los asalariados e informales, tras la reforma laboral, laboran en mayor proporción en horas extras, especialmente en los sectores comercio y construcción. Los resultados de estas estimaciones se presentan en el Anexo B.

En este contexto, se puede afirmar que la reforma trajo consecuencias importantes sobre la generación de empleo, principalmente en el sector comercio, y un aumento de los trabajadores con horas extras en los tres sectores claves. Como resultado de este aumento en la demanda de trabajo se espera una reducción importante en la duración del desempleo, además es posible afirmar que dicha duración se podría ver afectada de manera diferencial por sector y canal de búsqueda del empleo. Para dicho análisis se consideran los desempleados cuyo periodo de desempleo sucede en su totalidad antes de la reforma y aquellos cuyo periodo se da después de esta. Se debe recordar que para el grupo de los desempleados la variable duración desempleo presenta censura dado que el momento de recolección de la información, estos no han cambiado de estado. Por tanto se considera también información del periodo de desempleo de los actuales ocupados con duraciones completas antes y después de la reforma. Dada la disponibilidad de información hasta junio 2006, se consideran los desocupados con duraciones no mayores a 182 semanas (94.43% del total) y los actuales ocupados con duraciones no mayores a 42 meses (182 equivalente en semanas correspondiente a 91.13% del total). Considerando además que la información de los ocupados es recolectada en meses y la de los desocupados se recolecta en semanas, se estandarizó a meses por dos razones: en primer lugar, si la información de los actuales ocupados es estandarizada a semanas dicha variable tendría un comportamiento discreto más fuerte; y en segundo lugar Forero *et al* (2008) muestran que existen patrones de respuesta en los ocupados correspondiente al equivalente de semanas en meses.

Teniendo en cuenta lo anterior se consideran diferentes grupos poblaciones para verificar el comportamiento de la duración del desempleo antes y después de la reforma; donde se puede observar que el promedio del tiempo de desempleo antes de la reforma es de 7.11 y 8.30 meses para los ocupados y desocupados respectivamente; y tras la reforma estos promedios se redujeron en 1.41 y 0.94 meses en promedio. En primera

instancia se consideran características socioeconómicas como género, edad, parentesco con el jefe de hogar y nivel de escolaridad; dicha información se presenta en la Tabla 8. Allí se observa que para todos los casos hay una reducción en el tiempo promedio del desempleo en meses; en particular, a nivel de género se presenta una reducción promedio de 1.39 si se considera los datos para los actuales ocupados y de 0.96 para el caso de los desocupados, con mayor efecto para el caso de las mujeres en ambos casos. Si se consideran los grupos de edad estas reducciones alcanzan niveles de 1.39 y 0.89 respectivamente, siendo los grupos de edad más altos, mayores de 30 años, los de mayor efecto promedio.

Tabla 8. Duración de desempleo para ocupados y desempleados por características socioeconómicas.

		Duración desempleo			
		Ocupados		Desocupados	
		Antes de Ley	Después de Ley	Antes de Ley	Después de Ley
Total		7.11	5.70	8.30	7.36
Género	Hombres	6.88	5.25	8.25	7.08
	Mujeres	7.41	6.25	8.34	7.58
Grupos de edad	12-18	6.90	5.84	8.47	7.62
	19-24	6.68	5.49	7.97	7.03
	25-30	6.75	5.38	7.97	7.12
	31-40	7.07	5.54	8.75	7.55
	41-50	8.01	6.36	8.24	7.61
	+50	8.38	6.76	9.04	8.16
Parentesco	Jefe	7.34	5.31	9.72	6.99
	Cónyuge	8.27	6.64	9.96	7.42
	Hijo	7.69	5.88	9.58	7.64
	Otro	7.04	5.61	9.24	7.04
Niveles de escolaridad	Ninguno	7.15	5.95	7.83	5.78
	Primaria	6.95	5.49	7.70	6.70
	Secundaria	7.03	5.63	8.42	7.40
	Superior	7.45	6.05	8.51	7.85

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

Para la desagregación por parentesco con el jefe de hogar se observan variaciones importantes para el caso de los jefes de hogar con duraciones menores en más de dos meses en promedio después de la reforma y los hijos con reducciones de 1.80 y 1.94 para ocupados y desocupados respectivamente; por su parte los grupos de cónyuge y otros miembros del hogar reportan reducciones de 2.54 y 2.20, respectivamente. En el

caso de nivel educativo las reducciones promedio ascienden 1.36 para el caso de los ocupados y 1.18 para el caso de los desocupados; adicionalmente, para las duraciones reportadas por los ocupados no se presentan diferencias significativas en dicha reducción.

A modo de conclusión se puede decir que a partir de la reforma se produjo una reducción de la duración del desempleo sin diferencias significativas entre los diferentes grupos. Pero se debe anotar que los grupos con mayores niveles de duración son: a nivel de género, las mujeres; además, los individuos en los mayores niveles de edad, los cónyuges.

Tabla 9. Duración de desempleo para ocupados y desempleados por estrato y región.

		Duración desempleo			
		Ocupados		Desocupados	
		Antes de Ley	Después de Ley	Antes de Ley	Después de Ley
Estrato	1	6.79	5.03	7.52	6.70
	2	6.97	5.59	8.00	7.10
	3	7.09	5.76	8.58	7.61
	4	7.68	5.93	8.59	7.50
	5	7.01	6.45	8.59	7.48
	6	7.44	5.74	6.01	7.72
Ciudad	Medellín	7.40	5.58	8.79	7.33
	Barranquilla	5.71	4.85	7.44	7.73
	Bogotá	7.73	6.25	8.83	7.46
	Cartagena	5.59	5.39	8.80	8.43
	Manizales	6.61	4.49	7.97	7.41
	Montería	5.96	4.91	5.49	5.95
	Villavicencio	6.41	5.25	7.60	6.99
	Pasto	6.09	5.01	8.26	7.63
	Cúcuta	6.01	5.36	6.30	5.90
	Pereira	6.22	5.09	7.39	6.93
	Bucaramanga	6.42	5.26	7.36	6.46
	Ibagué	7.06	5.58	8.13	8.18
	Cali	7.23	5.45	8.35	7.54

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

Considerando desagregaciones por estrato, como una *proxy* de ingreso, y ciudad, para medir los efectos regionales de la reforma sobre la duración, no se encuentran diferencias significativas en la reducción de tiempo de desempleo. Para el primer caso se obtiene una disminución promedio de 1.41 y 0.52 para los ocupados y desocupados

respectivamente; y para el segundo grupo se tiene que dichas disminuciones son de 1.23 y 0.52, respectivamente; estas estadísticas se detallan en la Tabla 9. Vale la pena resaltar que los mayores niveles de duración del desempleo se encuentran los estratos medios y en las grandes ciudades (Bogotá, Medellín y Cali). Forero *et al* (2008) presentan mayor detalle estadístico para la duración del desempleo y además muestran que la información presentada por los ocupados y desocupados es robusta en tanto presentan los mismos resultados en términos relativos.

Tabla 10. Duración de desempleo para ocupados y desempleados por sector y canal de búsqueda.

		Duración desempleo	
		Antes de Ley	Después de Ley
Actividad económica	Agricultura	6.65	5.14
	Minería	7.83	6.17
	Manufactura	6.34	6.14
	Servicios públicos	6.52	6.82
	Construcción	5.93	4.87
	Comercio, restaurantes, hoteles	6.84	6.79
	Transporte	6.44	5.90
	Sector financiero	6.22	5.98
Canal de búsqueda	Servicios sociales	6.70	6.64
	Ayuda familiares	6.86	5.22
	Visitando empresas	6.65	4.81
	Visitando bolsas de empleo	6.49	5.39
	Avisos clasificados	7.92	3.84
	Convocatorias	7.59	5.53
Otro medio		6.30	5.15

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

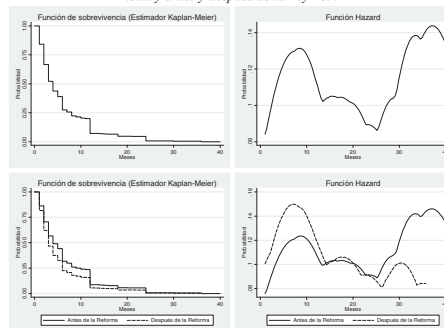
Sin embargo, la información reportada por los ocupados presenta una ventaja importante, pues para estos es posible hacer un análisis *ex post* que permite verificar el comportamiento de la duración por sector objetivo y la eficiencia de los canales de búsqueda. Aquí se espera entonces que los sectores definidos como clave disminuyan este indicador y por su parte los canales no es posible afirmar cual es el efecto particular. Teniendo en cuenta la información de la Tabla 10, se puede ver que el sector construcción presenta la reducción en el tiempo de desempleo mayor con 1.06 meses de búsqueda menos después de la reforma, siendo este sector además el de menor duración desempleo con un promedio de 5.93 meses. Los sectores comercio y manufactura presentan pequeñas reducciones de 0.5 y 0.2 meses en promedio; mientras que los

sectores agricultura y minería presentan reducciones mayores, 1.51 y 1.66 respectivamente.

En cuanto a los canales de intermediación en la búsqueda de empleo se presenta un resultado interesante en tanto mecanismos formales como avisos clasificados y convocatoria presentan las mayores disminuciones, 4.09 y 2.06 respectivamente, siendo esto los mecanismos de mayores duraciones promedio con niveles de 7.92 y 7.59 meses antes de la reforma. Es importante resaltar que los canales formales de intermediación, es decir. Sin considerar la ayuda de familiares y otros canales, presentan reducciones en promedio mayores respecto al canal informal (ayuda de familiares); sin embargo, este último sigue presentando más del 60% de participación en esta clasificación.

Teniendo en cuenta la descripción anterior, se construyeron la función de sobrevivencia y la función Hazard con el objetivo de capturar los efectos en la dinámica de la duración del desempleo de la Ley 789; utilizando los datos reportados por los ocupados, pues estos datos o presentan problemas de censura y presentan información comparable con las duraciones reportadas por los desempleados. La función de sobrevivencia permite verificar como es la salida del desempleo hacia el empleo del *pool* existente de desempleados en un periodo dado; mientras que la función Hazard representa la probabilidad instantánea de salir de desempleo condicionando a que en el periodo actual el individuo se mantiene desempleado. La Figura 1 presenta la estimación de estas funciones para el total de la muestra y luego para los periodos pre y pos reforma. Allí se observa que en el periodo pos-reforma el *pool* de desempleados que obtiene un empleo es periodo a periodo mayor respecto al periodo pre-reforma lo cual está indicado por nivel de sobrevivencia menor en el desempleo en el periodo pos-reforma. Analizando la función Hazard es posible afirmar que el efecto pos-reforma es asimétrico, pues los desempleados de corto plazo, es decir aquellos con periodos de desempleo menores a un año aumentan la probabilidad de salir del desempleo mientras que para el resto de los desempleados esto no es claro e incluso parece existir un efecto adverso en este sentido. Es importante anotar dos aspectos: en primer lugar, desde el punto de vista técnico es clave considerar que la función Hazard es no monótona; y en segundo lugar que los efectos no lineales que diferencian del efecto de la reforma sobre la duración del desempleo pueden explicarse por las características propias de los desempleados de corto y largo plazo (Forero *et al* (2008-)).

Figura 1. Función de sobrevivencia y función Hazard para duración del desempleo, total y antes y después de la Ley 789.



Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

Para verificar el efecto diferencial de la reforma sobre diferentes grupos poblacionales, se construyeron la función de sobrevivencia y la función Hazard por nivel educativo y edad (características claves para los desempleados de corto y largo plazo), sector y canal de intermediación; estas estimaciones se presentan en el Anexo C. Para el caso de nivel educativo se verifica que existe un efecto positivo entre la magnitud del efecto de la reforma y mayores niveles de educación, es decir, a mayor nivel de escolaridad, es mayor la disminución de la duración del desempleo e incluye desempleados de más largo plazo pues se observa que para los agentes sin ningún nivel de escolaridad la reforma tiene efectos positivos por los desempleados hasta de 12 meses, mientras que para los de nivel superior el efecto positivo llega hasta los individuos de 24 meses. Por su parte, considerando tres grupos de edad (12-24, 25-40 y más de 40 años) se observa que la posibilidad de conseguir empleo tiene un comportamiento mayor para los desempleados entre 25 y 40 años, pues esta probabilidad aumenta incluso para duraciones mayores a 20 meses; mientras que los grupos extremos presentan efectos relativamente menores, pues en estos casos la probabilidad de obtener empleo no aumenta para desempleados con duración mayor a 12 meses. Esto demuestra que la

reforma trajo efectos no lineales sobre la duración del desempleo y ello es función de las características de los agentes y la magnitud de dicha duración.

A nivel sectorial también se verifican efectos diferenciales, pues los sectores comercial e industrial presentan un aumento en la probabilidad instantánea de obtener empleo para los desempleados de corto plazo; mientras que el sector construcción presenta un efecto mayor. Considerando los canales de intermediación, agrupados entre formal e informal (ayuda de familiares), se obtiene que el mayor efecto de la reforma se concentra en los individuos que utilizan el canal informal pues la probabilidad de obtener empleo aumentó para todos los niveles de duración del desempleo.

Con el objetivo de verificar la significancia del efecto de la reforma sobre la duración del desempleo se estimó un modelo de Hazard proporcional tipo Cox (1972) que considera que la función Hazard es una forma multiplicativa entre una función base (común a todos los individuos) y otra que depende de las características de los desempleados. Se eligió esta sobre las estimaciones paramétricas tradicionales dado que la función Hazard no tiene un comportamiento monótono. La Tabla 11 presenta los resultados de dicha estimación.

El primer modelo estimado controla por características socioeconómicas, sector de la economía en el que se obtuvo empleo y el mecanismo de intermediación que lo permitió; además de una variable que representa el periodo pos-reforma. Allí se puede observar que los hombres tienen una probabilidad de 12 puntos porcentuales mayor de salir del desempleo respecto a las mujeres; así mismo la edad tiene un efecto positivo y creciente sobre esta probabilidad y para el nivel de educación se observa que los individuos sin educación y los de nivel superior presentan la mayor probabilidad siendo para este último 2.4 puntos porcentuales mayor respecto a los no educados.

A nivel de sectores se tiene que el sector construcción presenta una probabilidad 9.4 puntos porcentuales por encima de los otros sectores, mientras que los sectores comercio e industria presentan probabilidades menores respecto a este mismo grupo. Adicionalmente, los individuos que utilizan el canal informal tienen una probabilidad mayor en 8.6 puntos porcentuales respecto a los demás canal de intermediación. La variable de pos-reforma muestra que tras la Ley 789 la probabilidad de salir del desempleo aumentó en poco más de 27 puntos porcentuales.

Se debe anotar en esta estimación se controlaron efectos importantes sobre la duración como el crecimiento económico y otros factores comunes a todos los agentes los cuales son representados en la *baseline Hazard* o función de riesgo común. Para especificar el efecto particular a nivel sectorial y del mecanismo de intermediación, se estimó un segundo modelo que presenta resultado similar a los ya referenciados; además se tiene que para el canal de intermediación informal tras la reforma aumenta su eficacia relativa en la obtención de un puesto de trabajo en 4.8 puntos porcentuales, resultado que se verifica también para los sectores clave, por ejemplo, en el sector comercio se tiene una probabilidad mayor en 12.1 puntos porcentuales de salir del desempleo respecto a los otros sectores en el periodo pos-reforma y de 1.5 en el periodo pre-reforma. Dichos indicador son de 19.5 y 7.2 puntos porcentuales para el sector industria y servicios, y para el sector construcción ascienden a 40.4 y 11.2 puntos porcentuales, respectivamente.

A modo de resumen puede decirse que la reforma disminuyó de manera significativa la duración de desempleo para los diferentes canales de intermediación y sectores de la economía, en este último caso de manera especial al sector construcción. Sin embargo, este resultado debe contrastarse dado que el efecto fue no lineal entre los desempleados de corto plazo (12 meses o menos desempleados) donde el efecto fue positivo respecto a los individuos con periodos de desempleo mayores a 12 meses. Es de anotar que existe un mayor efecto en la reducción de la duración del desempleo para los individuos más educados y aquellos que se encuentran en una edad de mayor participación laboral.

Tabla 11. Resultado de modelos de proporcional Hazard para duración del desempleo

	Efecto marginal	p-valor	Efecto marginal	p-valor
Género	0.121	0.000	0.121	0.000
Edad	0.004	0.097	0.004	0.093
Edad cuadrado	0.0001	0.000	0.0001	0.000
Primaria	-0.018	0.000	-0.017	0.000
Secundaria	-0.008	0.043	-0.009	0.020
Superior	0.024	0.011	0.026	0.006
Jefe	0.036	0.011	0.035	0.012
Conyugue	-0.119	0.000	-0.117	0.000
Hijo	-0.082	0.000	-0.083	0.000
Medellín	0.058	0.003	0.057	0.004
Barranquilla	0.260	0.000	0.254	0.000
Cartagena	0.247	0.000	0.249	0.000
Manizales	0.248	0.000	0.244	0.000
Montería	0.241	0.000	0.237	0.000
Villavicencio	0.191	0.000	0.187	0.000
Pasto	0.227	0.000	0.226	0.000
Cúcuta	0.168	0.000	0.166	0.000
Pereira	0.195	0.000	0.195	0.000
Bucaramanga	0.164	0.000	0.166	0.000
Ibagué	0.124	0.000	0.121	0.000
Cali	0.105	0.000	0.103	0.000
Sector comercio	-0.109	0.000	0.015	0.387
Sector industrial y servicios	-0.047	0.000	0.072	0.000
Sector construcción	0.094	0.000	0.112	0.001
Sector comercio * Pos Ley			-0.235	0.000
Sector industrial y servicios * Pos Ley			-0.218	0.000
Sector construcción * Pos Ley			-0.049	0.257
Canal informal	0.086	0.000	0.057	0.000
Canal informal * Pos Ley			0.048	0.009
Pos Ley	0.271	0.000	0.341	0.000
Prueba LR	1946.64		2104.52	
Prob (Prueba LR)	0.00		0.00	

Fuente: Cálculos de los autores

Las variables de posición en el hogar indican que los jefes de hogar tiene la mayor probabilidad de salir del desempleo, mientras que el grupo de cónyuges tiene la menor probabilidad que es de 11.9 puntos porcentuales menor que para los otros miembros del hogar. Por su parte, a nivel se ciudad se encuentra que los individuos que residen en Bogotá tiene probabilidad menor respecto a las demás ciudades, donde se pueden destacar Barranquilla, Manizales, Cartagena y Montería que presenta niveles de probabilidad de más de 24 puntos porcentuales respecto a Bogotá; y en contraste Medellín y Cali, que son mercado de gran tamaño, presentan diferencias respecto a Bogotá de 5.8 y 10.5 puntos porcentuales.

REFERENCIAS

- Amarante, V., Arim, R. (2005). *Los Efectos de la Reforma Laboral de 2002 en el Mercado Laboral Colombiano* (versión preliminar). Bogotá.
- Atanasio, O., Goldberg, P., Pavcnik, N. (2004). "Trade Reform and wage inequality in Colombia". *Journal of Development Economics* 74(August).
- Cox, D. (1972). Regression Models and Life Tables. *Journal of the Royal Statistical Society Series No 34*, p. 187–220.
- Díaz, C. (2005). *Ley 789: Dumping Social para la competitividad*. Presentación en el Seminario "La Reforma Laboral en Colombia", Medellín. Abril 1 de 2005.
- Echeverry, J., Santamaria, M. (2004). "The Political Economy of Labor Reform in Colombia." *Documento CEDE* 2004-22.
- Comisión de Seguimiento a las Políticas de Generación de Empleo de la Ley 789 de 2002 (2005). *Evaluación Integral de la Política General de Empleo y los Principales Componentes de la Reforma Laboral, Periodo 2003-2004*. Bogotá, Ministerio de la Protección Social.
- Escobar, J., Medina, C. (2005). *Cambios en la Jornada Laboral y Empleo en Colombia*. Presentación en el Seminario "La Reforma Laboral en Colombia", Medellín. Abril 1 de 2005.
- Farné, S., Nupia, O. y García, N. (1999). "Costos laborales, productividad, competitividad y empleo", en García, N. (Ed.), *Empleo, Un Desafío para Colombia*, OIT. Lima, 153-190.
- Forero, N.; García, A., Guataquí, J. (2008). ¿A quiénes afecta el desempleo? Análisis de la tasa de incidencia en Colombia. Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Documentos de trabajo. 42.
- Gaviria, A. (2004). "La Ley 789 de 2002: Funcionó o no?" *Documento CEDE* 2004-45.
- Hammermesh, J., Trejo, J. (2000). "The demand for hours of labor: direct evidence from California." *The Review of Economics and Statistics* 82(1).
- Heckman, J., Pages, C. (2000). *The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Markets*, IADB Working Paper 430.

• Heckman, J., Pages, C. (2004). "Introduction", en <i>Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean</i>. J. Heckman, Pages, C. (Eds.) Chicago, NBER. • Kugler, A., (1999). "The Impact of Firing Costs on Turnover and Unemployment: Evidence from the Colombian labor market reform", <i>International Tax and Public Finance Journal</i>, 6, 389 – 410. • Kugler, A. (2000). "The Incidence of job security regulations on labor market flexibility and compliance in Colombia: Evidence from the 1990 reform", IADB Research Working Paper R-393. • López, H., Rhenals, R. (2004). <i>Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo</i>. Medellín, Corporación CIDE. • Mesa, D., García, A., Roa, M. (2008). Estructura salarial y segmentación en el mercado laboral de Colombia: Un análisis de las siete principales ciudades, 2001-2005. Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Documentos de trabajo, 52. • Ministerio de la Protección Social (2004). <i>Reforma Laboral: Orígenes, estructura y resultados</i>. Presentación en el Seminario "La Reforma Laboral en Colombia", Medellín. Abril 1 de 2005. • Núñez, J. (2005). Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia. Documento CEDE, 43. • Tockman, V., Martínez, D. (1999). "Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina, 1990 – 1998", <i>Revista de la Cepal</i>, diciembre, 69, 53 – 70.	ANEXO 1 REVISIONES DE EXEQUIBILIDAD DE LA LEY 789 DE 2002. SENTENCIA C - 800 DE 2003. En este caso se solicitó a la Corte la declaratoria de inexecutable del artículo 43 de la Ley 789 de 2002 (<i>"por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo"</i>) ya que según el demandante, dicha norma contradice los mandatos establecidos por los artículos 13, 48, 49, 158 y 169 de la Constitución Política. La Corte decidió declarar la exequibilidad del artículo 43 de la Ley 789 de 2002 en el entendido de que, <i>"en ningún caso se podrá interrumpir el servicio de salud específico que se venía prestando, cuando de él depende la vida o la integridad de la persona, hasta tanto la amenaza cese u otra entidad asuma el servicio (...)"</i> excepto la expresión <i>"hasta por un periodo de seis (6) meses verificada la mora"</i>, que fue declarada inexecutable. El demandante planteó los argumentos para acusar la exequibilidad de las normas citadas anteriormente en forma de los siguientes interrogantes: 1. <i>"¿ El Legislador desconoce el principio de unidad de materia al incluir en una ley que, según su título, busca apoyar el empleo, ampliar la protección social y modificar algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo, una norma que establece las condiciones para que una empresa promotora de salud pueda desafiliarse a los empleados de un empleador incumplido?"</i> Frente a este punto, la Corte señaló que el legislador no había desconocido el principio de unidad de materia al incorporar en la ley 789, normas orientadas a asegurar la continuidad del servicio de salud a los trabajadores (y sus respectivos beneficiarios) con vinculación laboral vigente y a los cuales sus empleadores realizan el descuento de los aportes para la salud, pese a no efectuar los giros correspondientes a las EPS. 2. <i>"¿Una norma que permite a las EPS desafiliarse a las personas cuyos empleadores no hacen los aportes a la salud, sólo hasta que hayan transcurrido seis meses desde que se</i>
<i>constituyó en mora al empleador, conlleva un trato discriminatorio entre (a) este grupo de empleadores y aquellos que sí realizaron oportunamente los aportes a las EPS, o (b) entre este grupo y el conformado por empleadores que no hacen el giro a las EPS, ni retienen los aportes de sus empleados?"</i>. Según la corte, una norma que permite a las EPS llevar a cabo lo descrito en el interrogante anterior, no implica un trato discriminatorio entre los dos tipos de empleadores ya la misma disposición establece de forma explícita que no se altera el régimen de responsabilidad legal. Por este motivo, dijo la Corte, el artículo 43 de la Ley 789 de 2002 no va en contra del principio de igualdad. 3. <i>"¿Desconoce una norma que establece las condiciones de desafiliación a una EPS de aquellas personas cuyo empleador no ha hecho oportunamente los giros correspondientes a los aportes de salud (contribución parafiscal), la regla constitucional según la cual todo proyecto de ley sobre tributos debe iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, por estar incluida en una ley de carácter laboral que inició su trámite en el Senado de la República?"</i>. En cuanto a este tema, a Corte Constitucional señaló que El Congreso de la República no está obligado a <i>"iniciar en la Cámara de Representantes el trámite legislativo de un proyecto, cuando su objeto es garantizar la continuidad del servicio de salud a aquellas personas cuyo empleador no ha hecho oportunamente los giros correspondientes a los aportes descontados de los salarios."</i> 4. <i>"¿Una norma que establece que las EPS no pueden desafiliarse a los empleados cuyo empleador no ha cancelado los aportes de ley, durante el lapso de seis meses sin perjuicio de las obligaciones legales, cargas y sanciones que determina la ley para el empleador incumplido, desconoce el derecho a la salud, en especial en lo que respecta al principio de eficiencia que debe regir el sistema de salud?"</i> Para resolver el anterior interrogante, la Corte indicó que no puede decirse que una norma que tiene la función exclusiva de asegurar el acceso continuo al servicio de salud de aquellos trabajadores cuyos empleadores no han cumplido cabalmente con la	obligación de hacer efectivos los aportes al sistema de seguridad social en salud, no va en contra del principio de eficiencia en materia de seguridad social. SENTENCIA C - 801 DE 2003. En esta sentencia, se estudio la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 47, 48 y 51 de la Ley 789 de 2002. Según el demandante, las normas demandadas violaban de forma manifiesta los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución, ya que no fueron consideradas ni aprobadas en primer debate por el Congreso de la República en las comisiones séptimas constitucionales permanentes de Senado y Cámara. Tal como señaló el demandante, la introducción de las citadas normas solo tuvo lugar en segundo debate en las comisiones accidentales; configurándose así un vicio procesal suficiente para declarar su inexecutable, ya que para el debate y aprobación de dichas normas, estas debieron haber sido enviadas nuevamente a las comisiones correspondientes para que se efectuara el debate pertinente. Atendiendo a los motivos señalados por el demandante, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de los artículos 47 y 48 de la Ley 789 de 2002. SENTENCIA C - 655 DE 2003. En esta demanda se atacó la constitucionalidad del aparte final del inciso 2° y los numerales 1° y 2° del inciso 3° del artículo 20 de la Ley 789 de 2002, <i>"por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo"</i> por considerar que dichas normas contrarían lo señalado en los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política. Para el actor, el primero de los apartes demandados, restringe la facultad con que cuenta la Contraloría para imponer el pago de una contribución a las entidades bajo su control, acorde a la Ley 106 de 1993, artículo 4o. que dice tal como se lee a continuación: <i>"Autonomía Presupuestaria. La Contraloría General de la República tendrá autonomía para el manejo, administración y fijación de su presupuesto, en concordancia con la ley orgánica de presupuesto. Con el fin de desarrollar el presente artículo la Contraloría General de la República cobrar una tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas, equivalente a la de aplicar el factor resultante de la fórmula de dividir el presupuesto de funcionamiento de la Contraloría sobre la sumatoria del valor</i>

de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas, al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada. La tarifa de control fiscal ser fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República. El valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de los gastos de funcionamiento de la Contraloría General de la República." En este caso, el accionante consideró que los numerales 1 y 2 de la norma demandada, contrarían el alcance del artículo 268 de la Constitución Nacional, ya que limitan la facultad de la Contraloría para obtener la información que considere necesaria durante su labor de fiscalización de las Cajas de Compensación y las Entidades Promotoras de Salud. Frente a este caso en concreto, la Corte constitucional decidió declarar la exequibilidad del inciso 2° del artículo 20 de la Ley 789 de 2002, en el siguiente aparte: <i>"Las entidades mencionadas, con el objeto de respetar la correcta destinación de los recursos de la seguridad social, conforme lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Nacional no estarán obligadas a cancelar contribuciones a las Contralorías"</i>. Adicionalmente, la Corte declaró la inexequibilidad del inciso 3° del artículo 20 de la Ley 789 de 2002 que se lee a continuación, por considerar que los criterios fijados por dicha norma, se encontraban abiertamente en contra de la autonomía administrativa y jurídica que los artículos 267 y 268 de la Constitución Política le reconocen a la Contraloría General de la República: <i>"Para efecto de las solicitudes de información que se deban tramitar por otros órganos de control diferentes a las entidades de supervisión señaladas, tendrán los siguientes principios:</i> <i>1. Coordinación interinstitucional. Conforme este principio, no se podrán modificar los reportes que hayan sido definidos por las Superintendencias del ramo, en relación a la información o procedimientos que allí se contienen.</i>	<i>2. Economía. No se podrá solicitar en forma duplicada información que se reporta a las entidades de control antes citadas. Para este efecto, los organismos de control que requieran información remitida a las Superintendencias mencionadas, deberán solicitarla a estas últimas. Cuando se requieran controles permanentes o acciones particulares de inspección, vigilancia y control, deberá acudir a las Superintendencia de Subsidio y Salud, con el propósito de que se adelanten en forma coordinada.</i> <i>Los estados financieros, que se reporten conforme las reglas contables que se definan por la Superintendencia Nacional de Salud y Superintendencia del Subsidio Familiar, deberán ser aceptados para todos los efectos, por todas las entidades con funciones de consolidación contable. Para efecto de las reglas contables y presentación de estados financieros que se deban expedir frente a las entidades mencionadas, primarán criterios que se definan por las entidades de supervisión mencionadas."</i> SENTENCIA C - 019 DE 2004. En este caso se presentó demanda contra el artículo 27 (parcial) de la ley 789 de 2002, ya que en opinión de los actores de la demanda, dicha norma viola los mandatos contenidos en los artículos 2, 13, 25 y 53 de la Constitución Política. Del texto de la demanda, se encuentra con claridad que los demandantes consideran que la expresión <i>"siempre que este exceda de tres meses"</i>, contenida en el inciso segundo del artículo 27 de la ley 784 de 2002 va en contra de los artículos 2, 13, 25 y 53 de la Constitución. Frente a este tema, los demandantes argumentaron lo siguiente: <i>"- La expresión acusada contempla un trato desigual entre los trabajadores que laboran y exceden tres meses y los que laboran menos de tres meses, ya que éstos quedan excluidos del pago de vacaciones proporcionales, lo cual va en desmedro de los artículos 13 y 25 de la Constitución.</i> <i>Es de anotar que los trabajadores sufren un considerable desgaste físico e intelectual desde el inicio de sus labores y mientras desarrollan determinada actividad, y precisamente por esta razón, las vacaciones constituyen el receso de las labores para el descanso del trabajador que ha laborado por un año o menos. Estas vacaciones además deberán ser remuneradas con el pago del salario asignado, y en el caso en que</i>
<i>finalice el contrato de trabajo sin que el trabajador haya gozado de las vacaciones, éstas podrán ser remuneradas en dinero proporcionalmente al tiempo laborado.</i> <i>Es claro que tanto el trabajador que labore un mes como el que labore un año, por el sólo hecho de sufrir un desgaste físico e intelectual, tienen derecho al pago de sus vacaciones cuando finalice su contrato y no goce de ellas, contrario a lo que consagra la norma en mención, pues sólo contempla este derecho para quienes su trabajo exceda (sic) de tres (3) meses, desprotegiendo a los trabajadores que sólo laboren por un período menor a tres (3) meses.</i> <i>Esta misma expresión riñe con lo expuesto en el artículo 2 de la Carta Política, el cual señala entre los fines esenciales del Estado, "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución", y en el artículo 53 de la Carta Política, el cual señala los principios básicos para el estatuto de los trabajadores: "...Igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo... la ley, los contratos, los acuerdos y los convenios no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores"</i>. Teniendo en cuenta los argumentos anteriores, la Corte consideró que la norma acusada resultaba claramente en detrimento del derecho al trabajo en los términos establecidos en el preámbulo de la Constitución y los artículos 1, 2, 25 y 53 de la Carta. Así pues, dijo la Corte que <i>"... no resulta razonable ni proporcional que se desconozca un período de tiempo efectivamente trabajado"</i>. En este caso, la Corte se refirió a lo expuesto en la sentencia C-897 de 2003, en la cual se señaló que una vez adquirido por el trabajador el derecho al descanso remunerado cumplido un año de servicios, es posible que este acumule sus vacaciones y que la relación laboral termine al cumplir la fracción de tiempo superior a tres meses para que las vacaciones por el segundo período le puedan ser compensadas en dinero. Así pues, la corte dispuso que <i>" [c]onforme al artículo 27 de la ley 789 de 2002, el supuesto fáctico para autorizar la compensación en dinero de las vacaciones es la terminación del contrato de trabajo sin que el trabajador las hubiere disfrutado, caso en el cual</i>	<i>procederá tal compensación por año cumplido de servicio y proporcionalmente por fracción de año, siempre que éste exceda de tres meses, lo que significa que las vacaciones se causan a medida que transcurre el tiempo de servicio, pero se establece un mínimo de tiempo para que surja el derecho a su compensación dineraria."</i>, por lo que procedió a declarar la inexequibilidad de la norma acusada. SENTENCIA C – 038 de 2004. En esta sentencia la Corte realizó un análisis sobre diferentes aspectos materiales de la Ley 789 de 2002. En la demanda examinada en este caso, el accionante argumentó que la reforma laboral iba en contra de diferentes conquistas de los trabajadores desconociendo de esta forma los artículos 25 y 53 de la Constitución Política. Así pues, el actor señaló que algunas de las disposiciones de la Ley 789 de 2002 disminuían garantías y beneficios laborales obtenidos gracias a la lucha de los trabajadores a través de la historia, lo cual iba en contravía del derecho al trabajo. De esta manera el actor atacó el artículo 25 (que amplió la jornada ordinaria diurna); El artículo 26 (referido a la remuneración de dominicales y la compensación de los días dominicales de descanso laborados cuando no son habituales); y el artículo 28 (que redujo la indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa y el artículo 30 relativo al contrato de aprendizaje) entre otros. Al analizar el texto de la demanda, La Corte Constitucional señaló que <i>"el hecho de que las regulaciones acusadas sean menos favorables al trabajador que aquellas que fueron subrogadas, no implica automáticamente su inconstitucionalidad, pues la Carta autoriza que el Legislador realice esos cambios normativos, siempre y cuando respete derechos adquiridos."</i> En este caso, la Corte decidió estar conforme a lo resuelto anteriormente en Sentencia C- 781 de 2003. Esta última, declaró la inexequibilidad del Artículo 1 de la misma Ley, en los mismos términos que serían planteados posteriormente en la Sentencia C – 834 de 2007.

Así mismo, se declaró exequible el inciso primero del artículo 29 de la Ley 789 de 2003, salvo la expresión “o si presentara la demanda, no ha habido pronunciamiento judicial”, la cual fue declarada inexecutable. Adicionalmente, esta sentencia señaló que los recursos aportados al fondo de protección social por entidades territoriales, no tienen una determinación clara en la ley en cuanto a su naturaleza, origen, montos y características; por lo que podría entenderse, según estableció la Corte, que corresponde al Gobierno la definición y delimitación de tal tema. Sin embargo, la misma Corporación indicó en este caso que “(...) en principio no es inconstitucional que se prevea, dentro de ciertos límites, que las entidades territoriales hagan aportes a un fondo nacional destinado a la protección social, puesto que ese mecanismo puede ser entendido como una forma de racionalización del uso de esos recursos, que permite además compensar ciertos desequilibrios regionales. Sin embargo, es necesario que la ley defina los montos y características de esos recursos, por lo que la aplicación efectiva del literal 2º de este artículo queda condicionada a la existencia de una ley complementaria que defina esos aspectos, que tienen reserva legal.”. La corte consideró adicionalmente, que la destinación de los recursos del mencionado fondo no podía quedar abierta a la discreción del Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que existe reserva legal en materia de decreto y orientación del gasto público. Tal como argumentó la corte en este caso, “(...) la Carta establece que los gastos deben estar incorporados en el presupuesto (CP art. 345), y a su vez, las partidas incorporadas en la ley de apropiaciones deben corresponder a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (CP art. 346)”; así pues, no se consideró posible que el artículo acusado permitiera al Gobierno llevar a cabo la definición de los programas que podían ser financiados con recursos del fondo, ya que dicha actividad corresponde a la actividad del legislador; razón por la cual se consideró necesario resaltar que ante la normatividad vigente, los programas sociales financiados por el fondo de protección social deberían corresponder al Plan Nacional de Desarrollo o a leyes pre existentes y así mismo, el gasto debería haber sido previamente	incorporado dentro de las partidas presupuestales pertinentes de conformidad con los artículos 345 y 346 de la Constitución Política. SENTENCIA C - 834 DE 2007. En esta sentencia, la Corte Constitucional examinó la exequibilidad de la expresión “los colombianos”, contenida en el artículo 1 de la Ley 789 de 2002, ya que tal como argumentaban las demandantes, tal expresión iba en contra de los artículos 13, 25 y 48 de la Constitución Política. En este caso, la corte sostuvo que “(...) toda persona, incluyendo por tanto a los extranjeros que se encuentren en Colombia, tienen derecho a un mínimo vital, en tanto que manifestación de su dignidad humana, es decir, un derecho a recibir una atención mínima por parte del Estado en casos de externa necesidad y urgencia, en aras de atender sus necesidades más elementales y primarias. De tal suerte que, al legislador le está vedado restringir el acceso de los extranjeros a esas prestaciones mínimas, en especial, en materia de salud, garantizadas en diversas cláusulas constitucionales y tratados internacionales sobre derechos humanos que vinculan al Estado colombiano.” Estimó la Corte en este caso que los términos del artículo 1 de la Ley 789 no introducen un tratamiento discriminatorio, sino que corresponde al legislador ampliar la normatividad referente al acceso para extranjeros al sistema de seguridad social integral. Teniendo en cuenta las consideraciones mencionadas anteriormente, la Corte decidió declarar exequible el artículo 1º de la Ley 789 de 2002, entendiendo que los programas sociales deben corresponder al Plan Nacional de Desarrollo o a leyes preexistentes, y su gasto debe haber sido incorporado previamente en el correspondiente presupuesto; salvo las expresiones “que el Gobierno Nacional defina como prioritarios” y el párrafo que fueron declaradas INEXEQUIBLES. SENTENCIA C - 393 DE 2007 En este caso, el ciudadano accionante demandó los artículos 6, 10 y 11 (parciales) de la Ley 789 de 2002, “por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.” En este caso, la Corte Constitucional estudió los siguientes temas:
1. ¿vulneran el principio de igualdad las disposiciones de los artículos 6, 10 y 11 de la Ley 789 de 2002 que establecen un trato diferencial para los desempleados en materia de subsidio y de capacitación, con base en el criterio de si la persona desempleada estuvo vinculada a una caja de compensación familiar por lo menos durante un año, en los últimos tres años a la presentación de su solicitud de apoyo? 2. ¿vulnera el principio de igualdad la disposición contenida en el artículo 11 de la Ley 789 de 2002 que establece un trato prioritario para los artistas, escritores y deportistas en lo relativo al subsidio a los desempleados que no estuvieron vinculados a una caja de compensación familiar por lo menos durante un año, en los tres años anteriores a la presentación de su solicitud de apoyo? Teniendo en cuenta los interrogantes anteriormente planteados, la Corte indicó que “el hecho de que el subsidio familiar constituya una prestación social justifica la diferenciación entre dos grupos de personas que respecto de las cajas de compensación se encuentran en situaciones que se aprecian prima facie como manifestamente distintas. Otra sería la cuestión si el subsidio por desempleo fuera proveído directamente por el Estado. El derecho del trabajador al subsidio familiar se deriva de la existencia de una relación laboral. Dado que el trabajo suministrado por el asalariado genera ordinariamente excedentes para el dueño del capital, se ha dispuesto que éste, además del salario, le brinde al trabajador una serie de prestaciones sociales, que consisten en beneficios o servicios para atender los riesgos y necesidades que se causen durante el ciclo laboral, el cual comprende tanto la evolución de la relación laboral como los periodos durante los cuales el trabajador no se encuentra vinculado laboralmente por estar desempleado.” De igual manera, la Corte considero en este caso, que teniendo en cuenta que el subsidio familiar se entiende como una prestación social, es lógico que quienes se ven beneficiados por dicha prestación tengan una relación laboral con un empleador que reconoce dicho beneficio. Atendiendo a dicha consideración, La Corte señaló que “(...) no puede objetarse constitucionalmente que las normas demandadas reserven dos porciones grandes del FONEDE (del 30 y el 25%) para atender a las personas desempleadas que hubieren estado afiliadas a una caja de compensación familiar	durante un año dentro de los tres años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud del subsidio o de una capacitación para la reinserción laboral”. Con respecto al segundo interrogante, la Corporación estableció que fue voluntad del constituyente el brindar atención especial a aquellas personas dedicadas a la cultura y el deporte. Esto se concreta en el subsidio a los desempleados establecido por el artículo 11 acusado; sin embargo, debe entenderse que los beneficiarios de dicho subsidio únicamente adquieren tal calidad, de no estar recibiendo ningún otro tipo de sustento económico. Así pues, la Corte procedió a declarar la constitucionalidad del trato preferente dirigido a los “(...) artistas, escritores y deportistas en la asignación del subsidio para los desempleados que no estuvieron afiliados a una caja de compensación familiar por lo menos un año dentro de los tres últimos años”. Sin embargo, hay que decir que dicha norma cobija entonces a las personas que se dediquen al desarrollo de dichas actividades, pero que se encuentren afiliados a las asociaciones correspondientes o a quienes acrediten la condición de artista, deportista y escritor en los términos que señale el Gobierno Nacional. Por último, hay que tener en cuenta que en esta sentencia se declaró la exequibilidad condicionada de las siguientes expresiones contenidas en el artículo 11 de la Ley 789 de 2002: “RÉGIMEN DE APOYO PARA DESEMPLEADOS SIN VINCULACIÓN ANTERIOR A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. Con cargo al cinco por ciento (5%) del fondo para el fomento del empleo y la protección del desempleo de que trata el artículo 6º de la presente ley, las Cajas establecerán un régimen de apoyo y fomento al empleo para jefes cabeza de hogar sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación Familiar”. Lo anterior debe interpretarse, entendiendo que cuando una caja de compensación familiar haya agotado el porcentaje mencionado anteriormente, deberá verificar si el peticionario cumple con los requisitos establecidos y de este modo enviar la petición al Ministerio de la Protección Social para que efectúe el reconocimiento del derecho, para que el fondo creado en virtud del artículo 8 de la Ley 789 de 2002, cumpla la función de otorgar de forma efectiva el subsidio de desempleo.

Anexo 2
Anexo A. Horas trabajadas, proporción de trabajadores con hora extras y
promedio de horas de horas

Tabla A.1. Horas trabajadas por sectores y formalización del contrato de trabajo

		Contrato escrito				Contrato no escrito			
		Antes de ley 789		Después de ley 789		Antes de ley 789		Después de ley 789	
		Total	Trabaja antes	Trabaja después	de ley 789	Total	Trabaja antes	Trabaja después	de ley 789
Promedio horas	Comercio	52.01	52.19	51.72	51.21	47.60	46.81	51.16	47.07
	Industrial y servicios	51.56	51.95	50.99	51.48	49.11	48.45	51.76	48.33
	Construcción	51.31	51.87	49.77	53.55	49.43	49.58	48.15	50.67
	Otros	49.39	47.51	49.97	48.88	47.03	46.18	47.56	45.69
	Otros	49.39	47.51	49.97	48.88	47.03	46.18	47.56	45.69
Horas adicionales	Comercio	7.81	7.55	8.23	9.79	3.01	2.88	3.58	3.90
	Industrial y servicios	9.16	8.39	10.29	12.15	4.16	3.80	5.63	3.93
	Construcción	9.17	8.81	10.16	10.59	5.15	5.19	4.80	4.79
	Otros	9.65	9.05	9.83	10.01	3.07	2.24	3.59	3.84
	Otros	9.65	9.05	9.83	10.01	3.07	2.24	3.59	3.84
Promedio de horas adicionales	Comercio	7.51	7.80	7.06	7.03	7.26	7.73	5.55	7.77
	Industrial y servicios	8.17	8.34	7.95	7.80	8.64	9.37	6.67	8.14
	Construcción	6.29	5.31	8.60	9.89	6.44	6.52	5.70	9.39
	Otros	8.85	9.16	8.76	7.34	7.71	6.99	7.99	7.29
	Otros	8.85	9.16	8.76	7.34	7.71	6.99	7.99	7.29

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

Tabla A.2. Horas trabajadas por sectores y duración del contrato de trabajo.

		Término indefinido				Término fijo			
		Antes de ley 789		Después de ley 789		Antes de ley 789		Después de ley 789	
		Total	Trabaja antes	Trabaja después	de ley 789	Total	Trabaja antes	Trabaja después	de ley 789
promedio horas	Comercio	51.62	51.80	51.38	50.79	52.75	52.71	52.83	51.61
	Industrial y servicios	51.48	52.40	50.49	52.06	51.44	51.15	52.08	50.61
	Construcción	55.20	57.18	51.85	54.98	47.64	48.12	45.38	52.33
	Otros	49.65	47.58	50.21	49.63	48.75	47.14	49.33	47.76
	Otros	49.65	47.58	50.21	49.63	48.75	47.14	49.33	47.76
Horas adicionales	Comercio	7.83	6.56	9.54	9.54	7.83	8.65	5.99	9.66
	Industrial y servicios	9.07	7.36	10.90	11.76	9.79	9.91	9.51	11.79
	Construcción	6.96	7.19	6.56	12.61	8.55	6.37	18.74	9.24
	Otros	10.77	9.92	11.02	10.56	8.53	8.55	8.50	10.01
	Otros	10.77	9.92	11.02	10.56	8.53	8.55	8.50	10.01
Promedio de horas adicionales	Comercio	7.86	8.13	7.61	7.99	6.75	7.27	5.08	5.86
	Industrial y servicios	8.39	9.02	7.94	8.59	7.91	7.87	7.99	7.16
	Construcción	4.32	3.95	5.00	9.35	8.73	7.13	11.28	11.23
	Otros	8.80	8.91	8.77	7.01	9.06	9.77	8.81	7.76
	Otros	8.80	8.91	8.77	7.01	9.06	9.77	8.81	7.76

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

ANEXO B. RESULTADOS MODELOS PROBIT PARA LA PROBABILIDAD DE TRABAJAR HORAS ADICIONALES POR SECTOR

Tabla B.1. Resultado modelos probit para la probabilidad de trabajar horas adicionales, sector comercio e industria y servicios.

Variable	Sector comercio				Sector industrial y servicios			
	Efecto marginal	p-value	Efecto marginal	p-value	Efecto marginal	p-value	Efecto marginal	p-value
Género	0.0064	0.0820	0.0062	0.0930	0.0132	0.0080	0.0132	0.0080
Edad	0.0022	0.0070	0.0022	0.0080	0.0010	0.3860	0.0010	0.3820
Edad cuadrado	-0.00003	0.0070	-0.00003	0.0080	-0.00001	0.4260	-0.00001	0.4210
Primaria	0.0025	0.0090	0.0025	0.0090	0.0064	0.0000	0.0064	0.0000
Secundaria	0.0035	0.0130	0.0036	0.0120	0.0016	0.4240	0.0017	0.4050
Superior	-0.0059	0.0920	-0.0059	0.0920	0.0031	0.5380	0.0029	0.5600
Asalariado	0.0213	0.0000	0.0171	0.0090	0.0317	0.0000	0.0214	0.0060
Asalariado pos Ley			0.0068	0.4580			0.0196	0.2010
Asalariado pre Ley			0.0086	0.5440			0.0126	0.5610
Informal	-0.0230	0.0000	-0.0178	0.0360	-0.0316	0.0000	-0.0387	0.0000
Informal pos Ley			-0.0090	0.2630			0.0089	0.4710
Informal pre Ley			0.0068	0.6280			0.0149	0.4520
Pos Ley	0.0079	0.0560	0.0092	0.3480	0.0166	0.0030	-0.0020	0.8950
Pre Ley	0.0068	0.2810	-0.0024	0.8510	0.0153	0.0690	0.0080	1.0000
Prueba LR	145.67		152.17		208.68		221.20	
Prob (Prueba LR)	0.00		0.00		0.00		0.00	

Fuente: Cálculos de los autores

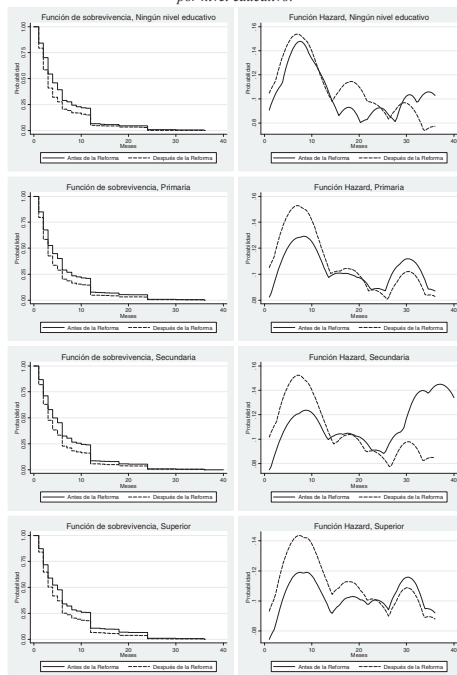
Tabla B.2. Resultado modelos probit para la probabilidad de trabajar horas adicionales, sector construcción y otros.

Variable	Sector construcción				Otros			
	Efecto marginal	p-value	Efecto marginal	p-value	Efecto marginal	p-value	Efecto marginal	p-value
Género	-0.0038	0.7800	-0.0027	0.8890	0.0011	0.6950	0.0010	0.7360
Edad	0.0013	0.2230	0.0014	0.2030	0.0030	0.0000	0.0030	0.0000
Edad cuadrado	-0.00005	0.2060	-0.00005	0.1910	-0.00004	0.0010	-0.00004	0.0000
Primaria	0.0017	0.5380	0.0020	0.4540	0.0034	0.0000	0.0034	0.0000
Secundaria	0.0029	0.5350	0.0020	0.6520	0.0011	0.2830	0.0011	0.2740
Superior	0.0049	0.6740	0.0093	0.3990	0.0051	0.0110	0.0050	0.0130
Asalariado	0.0097	0.4910	0.0244	0.1360	0.0275	0.0000	0.0196	0.0190
Asalariado pos Ley			-0.0302	0.2470			0.0064	0.5320
Asalariado pre Ley			0.0182	0.7280			0.0140	0.2110
Informal	-0.0491	0.0020	-0.0795	0.0010	-0.0241	0.0000	-0.0299	0.0000
Informal pos Ley			0.0261	0.3140			0.0149	0.1520
Informal pre Ley			0.1722	0.1270			0.0216	0.0680
Pos Ley	0.0137	0.2210	0.0289	0.3100	0.0088	0.0350	-0.0006	0.9550
Pre Ley	0.0040	0.8600	-0.0363	0.0890	0.0066	0.1250	-0.0096	0.3510
Prueba LR	48.13		67.93		496.86		522.05	
Prob (Prueba LR)	0.00		0.00		0.00		0.00	

Fuente: Cálculos de los autores

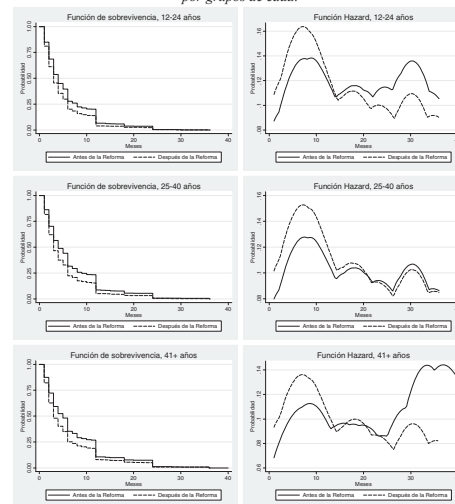
ANEXO C. FUNCIÓN DE SOBREVIVENCIA Y FUNCIÓN HAZARD PARA DURACIÓN DEL DESEMPLEO

Figura C.1. Función de sobrevivencia y función Hazard para duración del desempleo por nivel educativo.



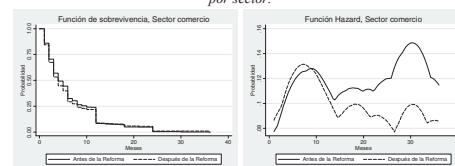
Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

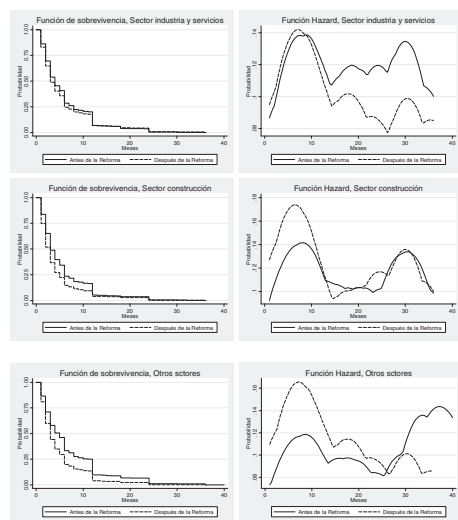
Figura C.2. Función de sobrevivencia y función Hazard para duración del desempleo por grupos de edad.



Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

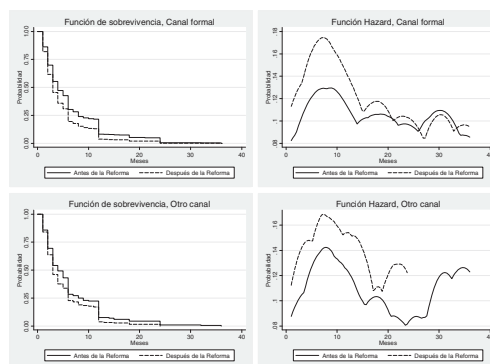
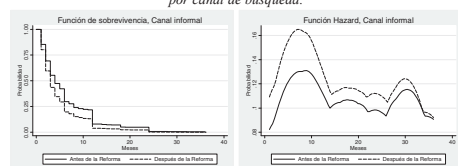
Figura C.3. Función de sobrevivencia y función Hazard para duración del desempleo por sector.





Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

Figura C.4. Función de supervivencia y función Hazard para duración del desempleo por canal de búsqueda.



Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Cálculos de los autores

Los efectos de la reforma laboral de 2002 en el mercado laboral colombiano*

Verónica Amarante**

Rodrigo Arim***

Mauricio Santamaría****

Introducción. I. Los efectos teóricos de las regulaciones laborales. II. La reforma laboral colombiana de 2002. III. Metodología utilizada. IV. Principales resultados. V. Conclusiones. Referencias

Primera versión recibida en julio de 2005; versión final aceptada septiembre 2005

Resumen:

Este artículo intenta identificar los efectos de la reforma laboral que entró en vigencia en Colombia en 2003 sobre distintos aspectos del mercado laboral: el desempleo, el empleo, el nivel de formalidad, las horas trabajadas y las remuneraciones. La identificación de estos impactos se realiza a través de la estimación de diferencias en diferencias, y se intenta analizar los efectos para distintos grupos de población, distinguiendo según nivel educativo.

Según las estimaciones realizadas, la reforma laboral tuvo efectos positivos sobre la probabilidad de empleo y el nivel de remuneraciones promedio, mientras que estaría desincentivando el trabajo bajo condicio-

nes de informalidad laboral. A su vez, las horas promedio de trabajo por ocupado habrían disminuido como consecuencia de los cambios introducidos en la normativa laboral. Sin embargo, estos efectos no son homogéneos entre trabajadores con distinto nivel de capital humano.

Palabras claves: reforma del mercado laboral, diferencias en diferencias, resultados laborales.

Abstract:

This paper tries to identify the effects of the labor market reform that was undertaken in Colombia during 2003. Different impact dimensions are considered: unemployment, employment,

quality of work, hours and wages. Estimations are done using differences in differences technique, and considering the effects on different groups according to their educational level.

Our results indicate that the labor market reform had positive effects on the probability of employment and on wage levels, as well as discouraging informality. A decrease in the hours of work by employee is also detected. These effects are differential depending on the human capital level of workers.

Keywords: labor market reform, differences in differences, labor outcomes

Introducción

La reforma laboral que entró en vigencia en Colombia en 2003 introdujo importantes modificaciones en el funcionamiento del mercado laboral, al reducir los costos de despido y flexibilizar la jornada laboral. Este documento intenta identificar los efectos de la reforma sobre distintos aspectos del mercado laboral: el desempleo, el empleo, el nivel de formalidad, las horas trabajadas y las remuneraciones. La identificación de estos impactos se realiza a través de la estimación de diferencias en diferencias, y se intenta analizar los efectos para distintos grupos de población, distinguiendo según nivel educativo.

I. Los efectos teóricos de las regulaciones laborales

El diseño de las regulaciones del mercado laboral, y especialmente sus potenciales impactos, es un área que ha generado in-

tenso debate entre los economistas. La visión tradicional desde la economía laboral suele culpar a las regulaciones por terminar configurando mercados laborales rígidos con poca habilidad para ajustarse a las fluctuaciones de la demanda en su intento de crear mayor seguridad laboral. Se argumenta que estas regulaciones, que buscan proteger a los trabajadores de situaciones intrínsecamente injustas, pueden terminar afectando negativamente tanto a empleados como a empleadores. Más aún, se señala que estos efectos no deseados de las regulaciones pueden ser especialmente importantes en los países menos desarrollados, donde terminan potenciando el mercado informal. La literatura sobre el tema, que aborda los distintos aspectos regulatorios (salarios mínimos, seguro de desempleo, sindicalización, y provisiones de seguridad laboral como costos de despido, notificación previa de despido, restricciones en los procedimientos, etc.) es abundante, y la evidencia empírica para distintos países es aún más extensa. Sin embargo, y específicamente en lo que refiere a los costos de despido, las conclusiones sobre los efectos en el empleo no son claras.

Saint Paul (1996) sintetiza las predicciones teóricas de los modelos sobre costos de despido sobre el empleo: los costos de despido provocan que el empleo se vuelva más persistente y por lo tanto suavizan sus fluctuaciones, ya que implican un costo marginal del trabajo mayor en las épocas en que las empresas están contratando y un costo marginal menor cuando están despidiendo trabajadores. Por lo tanto, en principio no es claro el efecto neto sobre el empleo, que es el resultado del efecto positivo sobre el empleo para las firmas que despiden, que

* Este artículo es producto de la investigación Efectos de la reforma laboral en Colombia, que fue realizada para la Unidad de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial durante 2004.

** Investigadora. Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay E-mail: vero@econ.cce.edu.uy

*** Investigadora. Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay E-mail: rodrigo@econ.cce.edu.uy

**** Economista, Unidad de Reducción de la Pobreza, Banco Mundial. E-mail: msantamaria@worldbank.org

intentan evitar grandes reducciones en el empleo cuando enfrentan restricciones de demanda, y el efecto negativo de las empresas que contratan, que están menos dispuestas a contratar empleados durante las expansiones de la demanda porque saben que deberán enfrentar mayores costos de despido en los ciclos de baja de la demanda. Los modelos arrojan resultados ambiguos sobre este efecto neto, ya que son muy sensibles a los supuestos que se adopten sobre el proceso estocástico que produce los shocks de demanda. A modo de ejemplo, Bentolilla y Bertola (1990) encuentran que el efecto sobre el despido es el dominante, y por lo tanto los costos de despido incrementan el empleo en el largo plazo. Hopenhayn y Rogerson (1993) desarrollan un modelo donde los costos de despido provocan una asignación ineficiente de recursos en la economía, al impedir la re-localización desde sectores viejos y en declive hacia sectores nuevos y dinámicos. Al interior de la firma, previene la destrucción de los empleos no productivos y su sustitución por empleos más productivos, es decir que los costos de despido actuarían como freno para el incremento de la productividad. Por estas razones, los sindicatos, que representan los intereses de los ocupados, se oponen a este tipo de reformas mientras que los desocupados deberían respaldarlas, aunque no suelen contar con mecanismos de influencia por su falta de organización corporativa. En palabras de Lindbeck y Snower (1988), los costos de despido incrementan el poder de negociación de los *insiders* al hacerlos más costo-

sos de reemplazar por los *outsiders*. Finalmente, en el marco de mercados laborales competitivos, el salario de equilibrio de los trabajadores es inferior a su productividad marginal cuando existen costos de despido, ya que en el largo plazo equivale a la productividad marginal menos los costos de despido.

Tampoco los efectos de los costos de despido sobre el desempleo son claros. Por un lado, estos costos reducen los incentivos de las firmas para contratar trabajadores, por otro lado aumentan los costos de ajuste desalentando el despido, por lo que los flujos hacia y desde el desempleo decrecen, mientras que la duración del desempleo aumenta. Por lo tanto el efecto final es ambiguo: si los aumentos en la duración del desempleo son mayores que la reducción de los flujos netos al desempleo, el desempleo aumentará. El único efecto claramente predicho por los modelos teóricos sobre los costos de despido es sobre la duración del desempleo, que se incrementa (Layard *et al.* 1991).

II. La reforma laboral colombiana de 2002

La Ley 789 de 2002, que entró en vigencia en abril de 2003, modificó sustancialmente las relaciones laborales en Colombia. Las modificaciones fundamentales relativas a las regulaciones laborales refieren al costo de despido y el pago de horas extras. Se incluyen también modificaciones en el contrato de aprendizaje y en la compensación de vacaciones.¹ Finalmente, la reforma in-

cluye un componente de protección social, con la creación de un subsidio temporal de desempleo.

Con respecto a los costos de despido, la reforma reduce la indemnización por cese unilateral de un contrato a término indefinido. Esta nueva normativa no afecta a los trabajadores que llevan más de diez años trabajando en la compañía en esa modalidad. Se intentó con esta medida evitar la elevada tasa de despido que se producía en trabajadores cercanos a cumplir los diez años de antigüedad, ya que en ese momento el costo de despido se incrementaba.

En lo referente a la jornada laboral, se establece que la jornada nocturna, que implica el pago de un recargo nocturno por parte del empleador, se reduce cuatro horas (pasa a comenzar a las 10 p.m. en lugar de a las 6 p.m.). La nueva ley establece también flexibilidad horaria, el trabajador puede acordar con el empleador la jornada diaria de trabajo, que no será inferior a cuatro horas ni superior a diez, con un máximo de 48 horas semanales de trabajo. Disminuye también el recargo pagado por el empleador a los trabajadores los días domingo o festivo. La mayor flexibilidad de la jornada laboral ha sido señalada como un acierto de la reforma, en la medida en que sectores específicos como el comercio y los servicios requerían flexibilizar sus jornadas laborales para incrementar su producción de bienes y servicios y al mismo tiempo el empleo (Núñez, 2004).

Con el objetivo de favorecer a los grupos más vulnerables, específicamente a los jóvenes que presentaban altas tasas de desempleo, se introdujeron modificaciones en el contrato de aprendizaje. Se redujo a la

mitad el salario mínimo legal para la fase lectiva y al 75% durante la fase práctica, y se exoneró a los empleadores del pago a la seguridad social. Además, el contrato de aprendizaje pasa a ser obligatorio para las empresas con más de quince empleados, pero su naturaleza deja de ser laboral por lo que el trabajador no recibirá prestaciones, con excepción de los pagos a salud y riesgos profesionales. Parece existir consenso de que este ha sido uno de los mecanismos más positivos de la reforma en cuanto a la generación de empleo (Núñez, 2004).

En el marco de los modelos teóricos sintetizados en la sección anterior, el efecto neto de la reforma sobre el empleo es ambiguo. El efecto sobre la duración del empleo también es ambiguo en este caso, ya que las empresas contratarán nuevos trabajadores, pero también despedirán otros, y en la medida en que la reforma no abarca a los trabajadores con más de diez años de antigüedad, estos permanecerán en la plantilla. Sin embargo, cabría esperar una disminución en la duración del desempleo. A su vez, en tanto disminuyen los costos de despido debería caer la incidencia de la informalidad, desde que se reducen los costos asociados a respetar la normativa laboral vigente. También cabría esperar, aunque con cierto rezago, un incremento en los salarios. En el presente documento se intenta identificar los efectos de la reforma sobre el empleo, la formalidad, las horas trabajadas y las remuneraciones.

III. Metodología utilizada

La identificación de los efectos de la reforma sobre el mercado de trabajo plantea un desafío metodológico. Este tipo de problemas ha sido abordado empíricamente ex-

¹ A partir de esta reforma se reconoce el pago por vacaciones en los contratos a término indefinido que sean despedidos después de haber trabajado al menos tres meses (antes eran seis meses).

plotando el hecho de que cierto grupo de trabajadores se encuentra expuesto a la intervención, en este caso la reforma laboral, y otros no, y considerando su evolución antes y después de la intervención. El resto de las condiciones son iguales para ambos grupos, en particular ambos grupos enfrentan similares entornos macroeconómicos, etc. La estrategia se basa en el supuesto de que el cambio promedio esperado en la variable de resultado en ausencia de intervenciones es el mismo para ambos grupos (Heckman, *et al.* 1999). En otros términos, ambos grupos comparten características que hacen esperar que su dinámica hubiese sido similar de no mediar cambios regulatorios. Esto permite la adopción de un estimador de diferencias

$$Y_i = \alpha + \phi X_i + \beta_0 \text{Postreforma}_i + \beta_1 \text{Tratado}_i + \beta_2 (\text{Tratado}_i * \text{Postreforma}_i) + \varepsilon_i$$

donde Y_i representa la condición de empleo del individuo, X_i es el tradicional vector de características personales (edad, nivel educativo, sexo, etc.), Postreforma es una variable binaria que distingue las observaciones correspondientes al período posterior a la reforma del resto, Tratado es una

en diferencias, donde se compara el cambio (variación entre período pre y post reforma) en la variable objetivo que se produce para el grupo de individuos "tratado" con el correspondiente a los "no tratados", identificando de esta manera el efecto del tratamiento.

En este trabajo se intenta analizar el efecto de la reforma laboral sobre una serie de variables de resultado. Se especifica a continuación la estrategia empírica utilizada tomando como variable de resultado la condición de empleo, aunque esta forma general es válida para las distintas variables de resultado analizadas en la siguiente sección. La condición de empleo de un individuo puede escribirse como:

variable binaria que distingue entre los individuos afectados por la reforma y el resto. El efecto de la reforma laboral puede estimarse entonces tomando diferencias en diferencias de las medias de la variable objetivo:

$$\Delta = (Y_{\text{tratado}}^{\text{post-reforma}} - Y_{\text{tratado}}^{\text{pre-reforma}}) - (Y_{\text{no tratado}}^{\text{post-reforma}} - Y_{\text{no tratado}}^{\text{pre-reforma}})$$

De esta manera es posible aislar el efecto atribuible a la reforma económica: el mismo surge de la diferencia entre el cambio en el tiempo observado en la variable Y atribuible a diversos factores entre los que se incluye la reforma laboral, y el cambio en la variable Y que obedece a esos mis-

mos factores excluyendo la reforma laboral, ya que el grupo de individuos no tratados no fue afectado por la reforma. En el marco de la ecuación de empleo especificada, este término es equivalente al coeficiente β_2 .

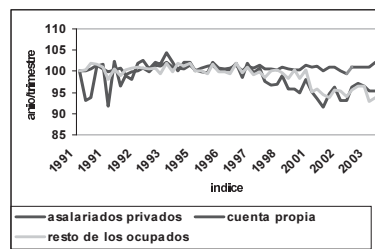
Como se señaló, esta estrategia de estimación del efecto de la reforma laboral descansa en el supuesto de que la variable observada evoluciona en manera similar, o con similar tendencia, para los grupos de tratamiento y control en el tiempo.

Un aspecto relevante para la estimación de diferencias en diferencias es la definición del grupo de tratamiento y el grupo de control. El supuesto básico es que las condiciones no han cambiado antes y después de la reforma para el grupo de control, mientras que el grupo de tratamiento es el que ha sido afectado por la reforma. Las estimaciones que se presentan en la sección IV se basan en la utilización de diferentes alternativas de grupos de control y tratamiento. Una primera consideración

referente a la definición de ambos grupos hace al alcance de la reforma, la cual regula los costos de despido que enfrentan las firmas y las características de la jornada laboral, por lo que el grupo tratado abarca específicamente a los asalariados privados.³ En ese sentido, se utilizan alternativamente como grupo de control al resto de los ocupados y a los trabajadores independientes, de forma de reducir la heterogeneidad interna de este grupo.

Las siguientes gráficas muestran la evolución de las horas de trabajo promedio y las remuneraciones horarias de los asalariados privados, los trabajadores independientes y el resto de los ocupados para el período 1991-2003.⁴

Gráfico 1.
Horas trabajadas (primer trimestre de 1991=100)



Fuente: ECHC. Cálculos propios

² Los efectos de reformas laborales han sido evaluados con estrategias similares en Kugler (2000) y Gonzaga (2003).

³ Se hace abstracción de cualquier consideración de equilibrio general.

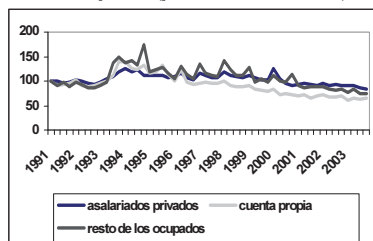
⁴ La información se presenta según trimestres.

Si se considera todo el periodo analizado, el gráfico 1 muestra que las horas trabajadas en promedio muestran una evolución diferenciada según categoría ocupacional. En particular, se observa una fuerte caída de esta variable para los trabajadores independientes y el resto de los ocupados entre 1997 y 1999, periodo que coincide con un fuerte aumento de la tasa de desempleo. Sin embargo, si se observa la serie antes de 1997 y después de 1999, el patrón de las horas trabajadas es similar para las tres ca-

tegorías, aunque los movimientos son más suavizados en el caso de los asalariados privados. En ese sentido, es posible concluir que en el periodo inmediato anterior a la reforma las horas trabajadas registran un comportamiento similar en el ciclo económico.

Este patrón se repite si se observa la evolución de las remuneraciones por hora trabajada (gráfico 2).

Gráfico 2
Salarios por hora (primer trimestre de 1991=100)



Fuente: ECHC. Cálculos propios

Entre 1997 y 1999 se observa un cambio de nivel en las remuneraciones de los trabajadores independientes y del resto de los ocupados, mientras que la contracción de las remuneraciones horarias entre los asalariados privados es de una magnitud considerablemente menor. Sin embargo, si se consideran los años inmediatamente anteriores y posteriores al periodo 1997-1999, la evolución de las remuneraciones muestra un patrón similar en los tres grupos considerados. De hecho, los cambios por-

centuales del salario real promedio de los asalariados privados son muy similares a los observados entre los trabajadores independientes y el resto de los ocupados.

Por otra parte, si bien la reforma abarca al conjunto de trabajadores del sector privado, existen ciertas ramas de actividad que se encuentran más expuestas a recibir el impacto de los cambios regulatorios. En particular, el sector industrial y las empresas de gran porte son un sector donde pri-

man desde antes de la reforma relaciones de trabajo formales. En este sentido, es de esperar que los incentivos para formalizar los puestos de trabajo se encuentren más concentrados en otras áreas de la economía, como ser el comercio y los servicios. Por esta razón, se utilizó también como grupo de control la industria manufacturera y las empresas grandes. Sin embargo, el supuesto subyacente a esta opción es bastante débil, en tanto sin duda la reducción de costos de despido y la flexibilización de la jornada laboral favoreció también al sector industrial, por lo que no hay una base sólida para construir contrafactuales sobre el supuesto de que este último sector no ha sido influido por el cambio en el marco regulatorio. En la siguiente sección, se reportan los resultados que surgen de esta opción en carácter meramente ilustrativo.

Las estimaciones fueron realizadas utilizando los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares de Colombia (ECHC) para las siete principales ciudades, en los años 2001, 2002, 2003 y 2004⁵. En algunos casos se trabajó con la información correspondiente al segundo trimestre de cada año, ya que esta información permite identificar a los trabajadores informales. En otros casos se tomaron los datos anuales. Al presentar cada uno de los resultados en la sección IV se explicará la base de datos utilizada.

IV. Principales resultados

En esta sección se presentan los principales resultados de las estimaciones realiza-

das. Se presenta la totalidad de las estimaciones realizadas, aún cuando la elección de diferentes grupos de control y tratamiento pueda aparecer como inconsistente, ya que los ejercicios resultan ilustrativos para evaluar el grado de robustez de los resultados. Se reportan los resultados relativos a la variable de interés que permite identificar el efecto de la reforma⁶.

Para analizar si la reforma tuvo efectos sobre el empleo, se siguió una estrategia en dos etapas. En la primera etapa se estima la probabilidad de empleo para todos los ocupados de la muestra. En la segunda etapa, se estima una ecuación similar a (1), donde la variable dependiente es la probabilidad de empleo estimada en la primera etapa. Las características personales incluidas son sexo, edad, edad al cuadrado y nivel educativo. También se incluyeron controles por la ciudad de residencia del trabajador y variables que controlan por el ciclo y estacionalidad de la actividad económica. Se trabajó con los microdatos anuales de 2001, 2002 y 2003. En el Cuadro 1 se reportan los resultados obtenidos.

La primera alternativa consistió en considerar como grupo de control a los asalariados privados, y como grupo tratado al resto de los ocupados. Se encuentra un efecto positivo de la reforma, en la medida en que se incrementa la probabilidad de empleo para el grupo de tratados. La estimación de este modelo para los distintos niveles educativos muestra que el efecto es mayor para los individuos menos educados y no es significativo para los más edu-

cados (este resultado se mantiene en todas las pruebas realizadas). Los resultados se mantienen si se restringe la muestra a los asalariados privados y trabajadores independientes.

Como segunda alternativa se consideró como grupo de control a los trabajadores

de la industria manufacturera, que presentaban un mayor grado de formalidad que el resto de los ocupados. Cuando se considera el total de asalariados privados, no se encuentran resultados significativos. La consideración del universo del total de asalariados muestra un efecto negativo para el total.

Cuadro 1.
Efecto de la reforma laboral sobre la probabilidad de empleo. Estimador de diferencias en diferencias según nivel educativo

	Total	Menos de 5 años de educación	5 años de educación	6-10 años de educación	11 años de educación	12-15 años de educación	16 y más años de educación
A-Ocupados. Grupo de control: trabajadores asalariados							
b ₂	0.004	0.006	0.005	0.005	0.004	0.003	0.001
T stat	(10.91)**	(6.34)**	(7.01)**	(6.39)**	(6.47)**	(2.31)*	-1.53
B-Muestra restringida (asalariados privados y trabajadores independientes). Grupo de control: asalariados							
b ₂	0.002	0.005	0.004	0.004	0.004	0.003	0
T stat	(6.22)**	(5.47)**	(4.41)**	(4.35)**	(4.63)**	(2.30)*	-0.48
C-Muestra restringida (asalariados privados). Grupo de control: trabajadores de la industria							
b ₂	0	-0.003	0.001	0.003	0.002	0.002	-0.001
T stat	-0.28	-1.16	-0.87	-1.86	-1.74	-0.71	-1.54
D-Ocupados. Grupo de control: trabajadores de la industria manufacturera							
b ₂	-0.001	-0.001	-0.001	0.000	0.000	-0.002	-0.001
T stat	(2.28)*	-0.48	-1.08	-0.06	-0.2	-1	-0.9

* Significativo al 10 %; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%

Fuente: ECHC. Cálculos propios

En la literatura sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo en los países subdesarrollados suele afirmarse que una de las causas del alto grado de informalidad laboral que se observa en estas economías son los altos costos de despido. En ese marco, se intentó evaluar la hipótesis de que la reforma habría alentado un mayor grado de formalidad en las relaciones laborales. Para ello, se utilizaron dos grupos de control alternativos, los ocupados que

no son trabajadores asalariados privados y el sector no industrial⁷. La variable dependiente es la condición de ocupado formal o informal, mientras que fueron introducidas como variables de control el nivel educativo, el género, la edad de los ocupados, la localización geográfica, el PBI y variables binarias que indican el trimestre en el cual se realizó la encuesta. En el Cuadro 2 se presentan los resultados obtenidos del estimador de diferencias en diferencias.

Cuadro 2

	Total	Menos de 5 años de educación	5 años de educación	6-10 años de educación	11 años de educación	12-15 años de educación	16 y más años de educación
A-Ocupados. Grupo tratado: asalariados privados							
b ₂	-0.036	-0.03	-0.01	-0.008	-0.077	-0.086	-0.064
T stat	(3.28)***	-1.13	-0.43	-0.38 (3.40)***	(2.10)**	(1.99)*	
B-Muestra restringida (asalariados privados y trabajadores independientes). Grupo tratado:							
b ₂	-0.022	-0.025	0.003	-0.002	-0.028	-0.122	-0.075
T stat	(1.83)*	-0.85	-0.1	-0.1	-1.12 (2.57)*	(1.80)*	
C-Ocupados. Grupo tratado: trabajadores en los sectores no industriales							
b ₂	-0.052	-0.128	-0.052	-0.049	-0.075	0.044	0.066
T stat	(3.10)***	(2.89)***	-1.41	-1.6 (2.31)**		-0.71	-1.13
D-Muestra restringida (asalariados privados). Grupo tratado: trabajadores en los sectores no							
b ₂	-0.077	-0.251	-0.111	-0.099	-0.072	0.019	0.011
T stat	(3.53)***	(2.57)**	(1.71)*	(2.12)**	(1.95)*	-0.3	-0.18

* Significativo al 10 %; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%

Fuente: ECHC. Cálculos propios

Las estimaciones obtenidas indican que la reforma ha tenido un efecto positivo sobre el grado de formalidad laboral imperante en el mercado de trabajo. Sin embargo, aparecen diferencias apreciables en los resultados al desagregar las estimaciones por nivel educativo. Si se asume que los cambios normativos actúan fundamentalmente sobre los asalariados privados (paneles A y B, Cuadro 2) se observa que el mayor impacto de la reforma en esta dimensión estaría concentrado en los ocupados con mayor nivel educativo. Sin embargo, las estimaciones que utilizan como grupo de control al sector industrial (paneles C y D, Cuadro 2), arrojan un patrón exactamente inverso: el efecto sería mayor cuanto menor resulte el nivel educativo del ocupado. De todas formas, parece bastante arbitraria la definición de la industria como grupo no tratado. El grupo de "no asalariados privados" parece si ser más claramente "no tratado" por la reforma, en tanto esta regula las relaciones laborales

patrón / empleado privado (más allá de consideraciones de equilibrio general). Por lo tanto, tanto para esta estimación como para la anterior que intenta captar efectos sobre la probabilidad de empleo, parece más razonable tomar como grupo de control a los asalariados privados. En todo caso se podría analizar si el efecto fue mayor para algunas ramas de actividad que para otras.

Como se discutió en la sección II, uno de los aspectos centrales de la reforma laboral es la flexibilización de la jornada de trabajo y la disminución de las compensaciones establecidas para las horas trabajadas durante días festivos y domingos. En principio, es de esperar que dichas modificaciones normativas tengan un impacto apreciable sobre el número de horas trabajadas. Para estudiar el impacto de la reforma sobre esta dimensión, se realizaron estimaciones tomando como variable dependiente el logaritmo de las horas trabajadas. En todos los casos se controló por las caracte-

⁷ Se realizaron estimaciones utilizando a las empresas de gran porte como control, pero los resultados no fueron significativos en ningún caso. El detalle de estas estimaciones puede solicitarse a los autores.

ísticas de los ocupados (género, educación, edad) y localización geográfica, agregándose a su vez controles de estacionalidad y ciclo económico. Se utilizaron alternativamente como grupo tratado los asalariados privados, el sector no industrial - en particular comercio y servicios, sectores que se consideraran beneficiarios directos de los cambios en la normativa sobre horario laboral (Núñez, 2004), las empresas de gran porte y el sector informal.

En el Cuadro 3 se reportan los resultados obtenidos^a. Al definir a los asalariados privados como el grupo tratado, se observa

que la reforma tendría un efecto negativo y significativo sobre el número de horas trabajadas semanalmente. Este resultado se mantiene si se utiliza únicamente a los trabajadores independientes como grupo de control. A su vez, se encuentra evidencia de la presencia de un efecto diferencial de la reforma en función del nivel educativo de los trabajadores: las horas trabajadas de los ocupados con menores calificaciones y los más educados no parecen haber sido afectadas por el cambio en el marco regulatorio, por lo que el efecto en esta dimensión se concentra en los tramos intermedios de calificaciones.

Cuadro 3

Efectos de la reforma laboral sobre las horas trabajadas. Estimador de diferencias en diferencias según nivel educativo.

	Total	Menos de 5 años de educación	5 años de educación	6-10 años de educación	11 años de educación	12-15 años de educación	16 y más años de educación
A-Ocupados. Grupo tratado: asalariados privados							
b ₂	-0.011	-0.006	-0.021	-0.019	-0.004	-0.006	-0.007
T stat	(2.47)**	-0.37 (1.81)*		(1.82)*	-0.51	-0.42	-0.82
B-Muestra restringida (asalariados privados y trabajadores independientes). Grupo tratado:							
b ₂	-0.024	-0.014	-0.03	-0.047	-0.021	-0.026	0.005
T stat	(5.06)***	-0.89 (2.55)**		(4.40)***	(2.47)**	-1.55	-0.38
C-Ocupados. Grupo tratado: trabajadores en los sectores no industriales							
b ₂	0.007	0.001	0.006	0.005	0.007	0.016	0.04
T stat	-1.11	-0.02	-0.36	-0.35	-0.66	-0.75 (2.65)***	
D-Muestra restringida (asalariados privados. Grupo tratado: trabajadores en los sectores no							
b ₂	0.012	-0.015	0.008	0.019	0.016	0.002	0.03
T stat	(2.17)**	-0.56	-0.53	-1.43 (1.93)*		-0.08 (1.98)**	

* Significativo al 10 %; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%

Fuente: ECHC. Cálculos propios

^a Se reportan en el texto únicamente las estimaciones que utilizan como grupo de control a los trabajadores que no son asalariados privados y al sector no industrial. Las estimaciones que utilizan el tamaño de la empresa como criterio demarcatorio y al sector informal como grupo de control no arrojan resultados claros. El detalle de todas las estimaciones puede solicitarse a los autores.

Los resultados indican que no se encuentra evidencia de que la probabilidad de estar desempleado dado que se proviene del sector privado se haya alterado en términos comparativos al resto de la población en el periodo inmediato a la reforma. La variable de interacción no resulta en ningún caso significativa. En una segunda instancia, se intentó analizar si la reforma alteró la probabilidad de provenir del sector privado asalariado dado que la persona se encuentra desempleada. Para ello, se utilizó nuevamente una estrategia de estimación en dos etapas, estimando en la primera de ellas dicha probabilidad para los cesantes. En la segunda etapa, se utilizaron alternativamente como grupo tratado los desempleados cuya categoría ocupacional en su último empleo fue asalariado privado, el sector no industrial, y las empresas de menor porte. En ningún caso se obtuvieron resultados estadísticamente significativos.

En conclusión, las estimaciones realizadas parecen señalar que no existen efectos significativos de la reforma sobre los flujos desde el empleo hacia el desempleo. Los grupos de trabajadores predominantemente afectados no registran cambios

estadísticamente significativos sobre su probabilidad de encontrarse desempleado con respecto al grupo de ocupados no afectados por el cambio de normativa. De esta manera, los resultados obtenidos indican que no hay evidencia de que la reforma haya operado como un mecanismo de alienación al despido.

Finalmente, se intentó analizar el efecto de la reforma sobre el nivel de remuneraciones. La caída del costo de despido debería redundar teóricamente en un aumento de los salarios corrientes, en tanto en el marco de mercados competitivos la remuneración al trabajo debería aproximarse a la productividad del trabajo descontado los costos de despido esperados. Como en el caso de las restantes dimensiones consideradas, para analizar el impacto de la reforma sobre los salarios se realizaron estimaciones tomando como variable dependiente el logaritmo de las remuneraciones horarias al trabajo, controlando por las características de los ocupados (género, educación, edad), localización geográfica, así como controles de estacionalidad y ciclo económico. Se utilizaron alternativamente como grupo tratado los asalariados privados y el sector no industrial. En el Cuadro 4 se reportan los resultados obtenidos.

Si se utiliza como grupo de control el sector no manufacturero, los resultados obtenidos en general no son significativos. Sin embargo, es probable que esta división entre ocupados tratados y no tratados no resulte pertinente en el caso de las horas trabajadas, en tanto el sector industrial también resulta beneficiado con el cambio en la normativa laboral, ya que le permite una utilización más flexible de los recursos humanos.

Si se analizan conjuntamente estos resultados con los referidos a la probabilidad de encontrarse empleado, se encuentra que las firmas estarían procesando un ajuste en la combinación de número de empleados y horas trabajadas. La flexibilidad introducida en la jornada laboral y la reducción de los costos de despido estaría permitiendo adaptar mejor la cantidad de trabajo realizada por cada empleado en función de las necesidades de la firma, generando incentivos a incrementar la contratación de personal en condiciones de una mayor flexibilidad horaria.

Como se señaló en la sección I, el efecto de la reforma laboral sobre los flujos de entrada y salida al empleo no son teóricamente claros. Por un lado, la caída de los costos de despido debería incrementar la tasa de despido en los sectores tratados, en tanto se reduce significativamente el costo de ajuste en la contratación de mano de obra. Por otro lado, en tanto la reforma suaviza el salto que se producía en los costos de despido cuando el trabajador cumplía diez años de actividad, es posible que reduzca la tasa de despido de estos trabajadores, puesto que las firmas ya no enfren-

tan el aumento en los costos esperados de ajuste que generaba incentivos a despedir a los ocupados cuando se aproximaban a ese umbral de experiencia.

Para captar el impacto de la reforma sobre los flujos desde el empleo hacia el desempleo se utilizó una estrategia de estimación en dos etapas, similar a la estrategia seguida para analizar el impacto sobre el empleo. En la primera etapa, se estimó la probabilidad de encontrarse desempleado para todos los activos en base a un modelo *probit*. Las variables utilizadas fueron la edad, la edad al cuadrado, un conjunto de variables binarias que indican el nivel educativo alcanzado, una variable binaria que señala el género, un conjunto de variables binarias que indican la relación de parentesco de la persona dentro de su hogar y finalmente un conjunto de variables binarias que señalan la ciudad donde habita el individuo. En una segunda etapa, se restringió la muestra a los desempleados cesantes. La encuesta reporta el sector de procedencia y la categoría ocupacional que poseían estos trabajadores en su último empleo. En base a esta información, se estimó para este grupo un modelo de diferencias en diferencias, utilizando como variable dependiente la probabilidad de encontrarse desempleado que surge de la primera etapa. A su vez, se utilizaron alternativamente como grupo tratado los desempleados provenientes del sector privado (grupo sobre el cual se podría esperar que la reforma haya alterado los flujos hacia el desempleo) y como grupo de control el resto de los desempleados cesantes. A su vez, se realizaron pruebas restringiendo el grupo de control a los trabajadores independientes.

Cuadro 4

Efectos de la reforma laboral sobre las remuneraciones. Estimador de diferencias en diferencias según nivel educativo.

	Total	Menos de 5 años de educación	5 años de educación	6-10 años de educación	11 años de educación	12-15 años de educación	16 y más años de educación
A-Ocupados. Grupo tratado: asalariados privados							
b ₂	0.02	0.014	0.021	0.018	0.046	0.023	0.054
T stat	(3.30)***	-0.68	-1.39	-1.42 (4.07)***		-1.07 (2.83)***	
B-Muestra restringida (asalariados privados y trabajadores independientes). Grupo tratado:							
b ₂	0.243	0.31	0.279	0.246	0.258	0.147	0.155
T stat	(60.2)***	(24.9)***	(29.2)***	(30.74)***	(35.6)***	(10.1)***	(10.0)***
C-Ocupados. Grupo tratado: trabajadores en los sectores no industriales							
b ₂	-0.019	0.007	-0.033	-0.06	-0.017	0.014	-0.037
T stat	(2.12)**	-0.24	-1.56 (3.43)***		-1.12	-0.45	-1.11
D-Muestra restringida (asalariados privados. Grupo tratado: trabajadores en los sectores no							
b ₂	-0.01	0.022	-0.044	-0.04	0.008	-0.019	-0.004
T stat	-1.14	-0.6 (1.99)**	(2.35)**		-0.62	-0.66	-0.11

* Significativo al 10 %; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%

Fuente: estimaciones propias en base a la ECHC

Las estimaciones obtenidas indican que la reforma ha tenido un efecto positivo sobre el nivel salarial de los ocupados tratados, resultado que condice con las predicciones teóricas mencionadas anteriormente. Sin embargo, los resultados son menos robustos cuando se considera como grupo de control la industria manufacturera. Nuevamente, es de señalar que el supuesto de que este sector no ha estado influenciado por la reforma parece sumamente fuerte. La caída de los costos de despido afecta a todas las ramas de actividad económica, y no hay razones teóricas claras que permitan afirmar que las remuneraciones industriales no deberían haber sido afectadas por el cambio en el marco normativo.

Si se desagregan las estimaciones por nivel educativo, los resultados muestran ser sen-

sibles a la definición del universo analizado. Cuando se compara el comportamiento de las remuneraciones de los asalariados privados con el resto de los ocupados, se encuentra que el efecto positivo de la reforma se concentra en los niveles más altos de educación (Panel A, Cuadro 4). Sin embargo, si se restringe el grupo de control a los trabajadores independientes, se observa un impacto positivo y significativo sobre todos los grupos educativos definidos (Panel B, Cuadro 4). A su vez, la magnitud del efecto parece ser mayor entre los ocupados menos educados. En suma, parece existir cierta evidencia de que la reforma tuvo un impacto positivo sobre las remuneraciones, pero las estimaciones desagregadas por nivel educativo son altamente sensibles a la especificación utilizada, lo que puede ser

indicativo de cierta debilidad en los resultados obtenidos.

V. Conclusiones

En el presente documento se aporta evidencia sobre el efecto de la reforma laboral implementada desde el año 2003 en Colombia. A partir de un estimador de diferencias en diferencias, se analizó el impacto de dicha reforma sobre diversas dimensiones que hacen al funcionamiento del

mercado de trabajo. En particular, se intentó identificar el efecto del cambio en el marco regulatorio sobre el desempleo, el empleo, el nivel de formalidad, las horas trabajadas y las remuneraciones. A su vez, se desagregó el análisis por nivel educativo, de tal forma de identificar impactos diferenciales sobre los trabajadores con distinta dotación de capital humano. El Cuadro 5 resume los principales hallazgos del trabajo.

Cuadro 5
Resumen del efecto de la reforma laboral. Grupo tratado: asalariados privados

	Dimensiones consideradas				
	Probabilidad de Empleo	Informalidad	Horas	Probabilidad de Desempleo	Salarios
Efecto general	+	-	-	no significativo	+
Nivel educativo				no significativo	+
0-4 años de educación	+	no significativo	no significativo	no significativo	++
5 años de educación	+	no significativo	-	no significativo	++
6-10 años de educación	+	no significativo	-	no significativo	++
11 años de educación	+	no significativo ^{ns}	-*	no significativo	+
12-15 años de educación	+	-	no significativo	no significativo	++
16 y más años de educación	no significativo	-	no significativo	no significativo	+

* es significativo únicamente en la muestra restringida a asalariados privados y trabajadores independientes

** Significativo para el total de ocupados.

Fuente: estimaciones propias basadas en la ECHC

Según las estimaciones realizadas, la reforma laboral tuvo efectos positivos sobre la probabilidad de empleo y el nivel de remuneraciones promedio, mientras que estaría desincentivando el trabajo bajo condiciones de informalidad laboral. A su vez, las horas promedio de trabajo por ocupado habrían disminuido como consecuencia de los cambios introducidos en la normativa laboral. El efecto de signo contrario sobre las horas trabajadas y la probabilidad de

empleo, podría indicar que las firmas estarían procesando un ajuste en la combinación de número de empleados y horas trabajadas. La flexibilidad introducida en la jornada laboral y la reducción de los costos de despido estaría permitiendo adaptar mejor la cantidad de trabajo realizada por cada empleado en función de las necesidades de la firma, generando incentivos a incrementar la contratación de personal en condiciones de una mayor flexibilidad ho-

raría. A su vez, la caída de los costos de despido puede explicar el aumento en el nivel de remuneraciones, desde que parte de la disminución de los costos laborales esperados se transfieren al trabajador a través de los salarios.

Sin embargo, estos efectos no son homogéneos entre trabajadores con distinto nivel de capital humano. Así, para los trabajadores más calificados no se encuentra evidencia de que la reforma haya afectado su probabilidad de encontrarse empleado, pero el impacto sobre su nivel salarial es sustancialmente mayor que el observado para el resto de los ocupados. A su vez, entre estos trabajadores no se encuentran efectos sobre las horas trabajadas. Sin embargo, la reducción del grado de informalidad se concentra en este grupo de ocupados, lo que indica que si bien la reforma no estaría afectando el nivel de empleo entre los trabajadores más educados, si habría mejorando la calidad de los puestos de trabajo que ellos ocupan, al incremen-

tar el grado de sujeción a la normativa laboral imperante. En este sentido, la evidencia recogida para este grupo parece señalar que los costos de despido y las regulaciones sobre la extensión de la jornada de trabajo tienen efectos fundamentalmente sobre el nivel de remuneraciones, mientras que los efectos sobre la cantidad de trabajo contratada no serían significativos. Estas constataciones se encuentran en línea con la evidencia internacional, ya que las regulaciones laborales suelen racionalizar la cantidad de trabajo contratada entre los trabajadores con menores calificaciones.

Por su parte, los ocupados con niveles de calificación bajo o intermedio se habrían visto favorecidos por la reforma a través de un aumento significativo en la probabilidad de encontrarse empleado y, en menor medida, por un impacto positivo sobre sus remuneraciones, aunque no se encuentran efectos sobre el grado de formalidad ni sobre la probabilidad de desempleo.

Referencias

- BENTOLILA S. y BERTOLA G. (1990). "Firing Costs and Labour Demand: how Bad is Eurosclerosis". *Review of Economic Studies* 57 (3): 381-402.
- GONZAGA G. (2003) Labor Turnover and Labor Legislation in Brazil. *Texto para discussão* N° 475. Departamento de Economía, PUC, Rio.
- HOPENHAYN H. y ROGERSON R. (1993). "Job Turnover and Policy Evaluation: a General Equilibrium Analysis". *Journal of Political Economy* 101 (5): 915-938.
- LAYARD R., Nickel S. y JACKMAN R. (1991) Unemployment: macroeconomic performance and the labour market. Oxford University Press, Oxford.
- LAZEAR, E. (1990). "Job Security Provisions and Employment". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 105(3):699-726.
- LINDBECK A. y SNOWER D. (1988) The insider-outsider theory of employment and unemployment. Cambridge, MIT Press.
- NUÑEZ J. (2004) Exitos y fracasos de la reforma laboral. *Mimeo*.
- SAINT PAUL G. (1996) Dual labour markets: a macroeconomic perspective. MIT Press, Cambridge MA.

TABLA DE CONTENIDO

COMISION DE SEGUIMIENTO A LAS POLITICAS DE GENERACION DE EMPLEO
DE LA LEY 789 DE 2002

EVALUACION INTEGRAL DE LA POLITICA GENERAL DE EMPLEO Y LOS
PRINCIPALES COMPONENTES DE LA REFORMA LABORAL. PERIODO 2003 – 2004

BOGOTÁ D.C., MARZO DE 2005

1	INTRODUCCION	1
2	LA POLITICA DE EMPLEO Y EL ALCANCE DE LA LEY 789 DE 2002	2
2.1	OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO	2
2.2	METAS	3
2.3	ESTRUCTURA DE LA LEY 789 DE 2002	3
3	MECANISMOS DE PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS MÁS VULNERABLES.....	6
3.1	SUBSIDIO AL DESEMPLEO.....	6
3.1.1	Descripción.....	6
3.1.2	Resultados.....	7
3.1.3	Obstáculos y acciones emprendidas.....	8
3.2	EQUIDAD EN EL SISTEMA DE SUBSIDIO FAMILIAR.....	9
3.2.1	Descripción.....	9
3.2.2	Resultados.....	9
3.2.3	Obstáculos y acciones emprendidas	11
3.3	SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	11
3.3.1	Descripción.....	11
3.3.2	Resultados y obstáculos.....	11
4	AUMENTO DE LA EMPLEABILIDAD DE LA MANO DE OBRA	13
4.1	CONTRATO DE APRENDIZAJE	13
4.1.1	Descripción.....	13
4.1.2	Resultados.....	14
4.1.3	Obstáculos y acciones emprendidas	15
4.2	RECURSOS PARA CAPACITACIÓN A PERSONAS DESEMPLEADAS	16
4.2.1	Descripción.....	16
4.2.2	Resultados.....	16
4.2.3	Obstáculos y acciones emprendidas	17
5	APOYOS DIRECTOS A LA GENERACION DE EMPLEO Y AL EMPRESARISMO	18
5.1	PROGRAMA DE MICROCRÉDITO.....	18
5.1.1	Descripción.....	18
5.1.2	Resultados.....	19
5.1.3	Obstáculos y acciones emprendidas	19
5.2	FONDO EMPRENDER	20
5.2.1	Descripción.....	20
5.2.2	Resultados.....	20
5.2.3	Obstáculos y acciones emprendidas.....	21
5.3	SUBSIDIOS AL EMPLEO	22
5.3.1	Descripción.....	22
5.3.2	Resultados.....	22
5.3.3	Obstáculos y acciones emprendidas	23

forma directa la generación de empleo, en especial el empleo formal (políticas activas en la generación de empleo) y el de los jefes de hogar con el objetivo de disminuir la oferta laboral. A la luz de todos esos componentes se considera adecuado evaluar el desempeño de la Ley. En la Sección 3 se describen esos componentes con su respectivo impacto en aspectos institucionales, económicos o sociales.

Existen otras disposiciones, algunas de tipo administrativo, que no están relacionadas directamente con los cuatro anteriores grupos y no son objeto de este informe. Entre ellas se cuenta con la organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar, la posibilidad de repartir hasta el 10% de las utilidades a través de acciones a los trabajadores que no devenguen más de diez SMMV y la libertad a los empleados públicos de colocar los recursos de las cesantías en cualquiera de los fondos existentes.

Por otra parte, es de tener en cuenta que el espíritu general de la Ley 789 de 2002 está en concordancia con el derecho al trabajo y con los principios fundamentales laborales establecidos en la Constitución y en los tratados de derechos humanos, en especial en los Convenios de la OIT, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Lo anterior en virtud de lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-038/04.

Cuadro 1
METAS DEL PLAN DE DESARROLLO*
Resumen de las diferentes alternativas de empleo**

	2.003	2.004	2.005	2.006	Total
Crecimiento económico y sectorial	270.051	452.714	520.989	565.405	1.809.159
Reforma a la empleabilidad¹	133.786	184.551	92.619	75.108	486.064
Ampliación Jornada y Dominicales	26.160	35.997	18.106	14.884	95.147
Regimen especial de aportes	24.854	34.375	17.211	13.750	90.190
Indemnizaciones	39.450	54.564	27.319	21.826	143.159
Aprendices	43.322	59.615	29.983	24.648	157.568
Programa apoyo al empleo y RAS	12.500	12.500	12.500	12.500	50.000
Aumento pie de fuerza	40.572	30.732	10.892	10.892	93.088
Soldados combatientes	20.272	10.732	10.892	10.892	
Policía	20.300	20.000	0	0	
TOTAL EMPLEOS GENERADOS	456.909	680.497	637.000	663.905	2.438.311
Revolución educativa	69.017	81.197	162.393	162.393	475.000
Básica	54.487	64.103	128.205	128.205	375.000
Superior	14.530	17.094	34.188	34.188	100.000
Capacitación	15.983	14.805	37.607	37.607	106.000
Total retención	85.000	100.000	200.000	200.000	585.000
TOTAL EMPLEO Y RETENCIÓN	541.909	780.497	837.000	863.905	3.023.311

VARIABLES LABORALES					Promedio 03/06
Población en edad de trabajar (PET)	33.024.234	33.684.719	34.338.413	35.045.581	34.026.237
Tasa global de participación	61,8%	61,8%	61,8%	61,8%	61,8%
Población económicamente activa	20.395.294	20.803.209	21.219.264	21.645.649	21.015.351
Desocupados	2.975.185	2.874.432	2.781.299	2.657.790	2.822.181
Tasa de desempleo por empleo y retención	14,6%	13,8%	13,1%	12,3%	

Fuente: DNP-DDS.
1. El impacto inicial de la Reforma a la empleabilidad se distribuyó entre los años 2003 y 2004. Pues las medidas empezaron a surtir efecto entre abril y junio de 2003.
* En el Cuadro 7 del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario, aparecen las metas de generación de empleo de la Reforma Laboral, las cuales están asociadas a las metas generales de retención y tasa de desempleo que se muestran en este cuadro.
** Las proyecciones de empleo realizadas por el DNP están hechas con base en la metodología de elasticidades, similar a la utilizada en el trabajo de resultados de Hugo López, que se verá en la Sección 8.1.3

3 MECANISMOS DE PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS MÁS VULNERABLES

Con la crisis económica de la segunda década de los noventas, se hizo evidente que no existían en el país instituciones, herramientas ni mecanismos suficientes y coordinados para enfrentar los efectos perversos (en materia de empleo y deterioro de ingresos de los hogares) de una recesión tan profunda como la de esa época.

Ante esa situación se creó la Red de Apoyo Social con componentes de asistencia social, como el Subprograma Empleo en Acción, y de mejoramiento del capital humano, como Familias en Acción y Jóvenes en Acción. En esa misma dirección la Ley 789 incorporó mecanismos para contrarrestar los efectos perversos de la crisis en diversas poblaciones vulnerables. Se crearon los subsidios al desempleo para jefes de hogar con una duración de seis meses y un monto de 1,5 smlmv, pagaderos en especie (salud, educación, alimentación). Por otra parte se dio vía jurídica al seguro de desempleo y al Sistema de Protección Social, SPS, que cuenta con tres estrategias de manejo del riesgo: 1) reducción, 2) alivio o mitigación y 3) enfrentamiento. También se hizo un ajuste al Sistema de Subsidio Familiar en lo referente al monto del subsidio monetario para hacerlo más equitativo entre las diversas regiones y cajas de compensación.

3.1 Subsidio al Desempleo

3.1.1 Descripción

Esta herramienta es un componente de asistencia social enfocado dentro de la estrategia de mitigar el riesgo³. En este caso, el riesgo de perder el empleo. Su objetivo es proveer un aporte en especie equivalente a 1.5 salarios mínimos mensuales legales por una sola vez, distribuidos en seis cuotas iguales, a personas cabezas de hogar desempleadas, preferiblemente a aquellas con hijos menores de 18 años, que no posean ingreso económico alguno (Artículos 6, 9, 10 y 11⁴).

La asignación de subsidios se hace de acuerdo con el orden de llegada de las solicitudes y se da prioridad a las personas con mayor número de hijos menores de 18 años de edad⁵.

³ El componente de mitigación o alivio del riesgo, tiene como objetivo anticiparse a una nueva perturbación económica y disminuir su impacto una vez se presente.

⁴ Las inscripciones en cursiva y entre paréntesis rectangular indican el artículo de la Ley 789 donde se encuentra la medida.

⁵ La información detallada acerca de los requisitos que debe tener un postulante se presenta en los anexos del presente informe, donde se presenta una reproducción de los decretos 827 de abril de 2003, 2340 de agosto de 2003, y 3450 de diciembre de 2003, y más recientemente, decreto 586 de 1 marzo de 2004.

La identificación de los beneficiarios se efectúa por parte de la Caja de Compensación Familiar, CCF, que otorga el subsidio. Para controlar la información provista por los postulantes al subsidio, se acude a ASOCAJAS y FEDECAJAS, agremiaciones que validan, consolidan y cruzan la información de cada una de las CCF afiliadas. Una vez obtenida esta información, se cruza con la obtenida por el otro gremio para detectar postulaciones múltiples.

3.1.2 Resultados

Durante el año 2003 (octubre a diciembre) se asignaron 18.247 subsidios al desempleo; de los cuales, 11.748 correspondieron a personas con vinculación anterior a Cajas de Compensación Familiar y 6.499 a personas sin vinculación anterior (Cuadro 2). En el periodo enero – diciembre de 2004, se asignaron 65.462 subsidios (49.653 con vinculación previa a las Cajas de Compensación y 15.809 sin vinculación). Es decir, que entre el cuarto trimestre de 2003 y el año 2004 se han asignado 83.709 subsidios al desempleo. Y de acuerdo con información de Asocajas, ha habido una adecuada focalización de estos subsidios: 61% de los postulantes son mujeres de las cuales un 76% está entre los 25 y 45 años; un 83% de los postulantes tienen formación en primaria o bachillerato.

Es importante anotar que estos subsidios se complementan con los programas de capacitación (que se verán en la sección de empleabilidad) a cargo también de las Cajas de Compensación. Además, este programa resulta ampliamente benéfico para la experiencia del país en el sentido de constituirse como un paso adicional en el proceso de implementar el seguro de desempleo el cual debe contar con una cobertura mayor cumpliendo con la función de atenuar las graves consecuencias económicas y sociales del problema de la desocupación.

Cuadro 2
PROGRAMA DE SUBSIDIO AL DESEMPLEO
Número de beneficiarios con subsidio y recursos invertidos (MIL de \$)
Ejecución Octubre-Diciembre 2003 y Enero-Diciembre 2004

Tipo Beneficiario	2003		2004		2003 - 2004	
	Beneficiarios	MIL de \$	Beneficiarios	MIL de \$	Beneficiarios	MIL de \$
Con vinculación	11.748	5.851	49.653	26.643	61.401	32.493
Sin vinculación	6.499	3.237	15.809	8.472	22.308	11.709
TOTAL	18.247	9.087	65.462	35.115	83.709	44.202

Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar

3.1.3 Obstáculos y acciones emprendidas

Por aspectos operativos, normativos y de tipo político, hubo algunos obstáculos al inicio de este Programa. Con el propósito de agilizar la entrega de los subsidios se eliminaron algunos requisitos que inicialmente se habían previsto (Decreto 2340 de 2003, Anexo 2), tales como la presentación de las certificaciones de búsqueda activa de empleo, a través del Decreto 3450 de 2003 (Anexo 3).

De la misma manera, a través de la expedición del Decreto 586 del 1° de marzo del 2004 (Anexo 4), se aclara la situación que se presenta al momento en que la Caja de Compensación Familiar valida la información del aspirante al subsidio y detecta que aparece registrado en las bases de datos de la EPS, como si la persona estuviere vinculada por hallarse en el periodo de protección laboral y aún permanece en el sistema de información de la EPS (Decreto 806 de 1998), cuando en realidad ya está desempleada.

Igualmente, este decreto plantea la posibilidad de que los empleados que sean objeto de planes de retiro accedan al beneficio, pues si bien es cierto recibieron algún tipo de indemnización, dichos recursos se agotaron y la persona puede encontrarse sin ningún ingreso en el momento de postularse al subsidio. También, se suprime la restricción de los trabajadores que se hayan acogido a un plan de retiro voluntario, por considerar que si bien su retiro no fue inducido, las circunstancias de desempleo en las cuales pueden estar inmersos, los hacen acreedores al beneficio del subsidio. Finalmente, la norma en comento también facilita el acceso al subsidio en el sentido de que no constituirá causal de rechazo el no diligenciamiento de la información contenida en algunos numerales previstos en el formulario de que trata el artículo 15 del Decreto 2340 de 2003.

Esta gestión ha sido desarrollada a través de procesos activos de retroalimentación y de coordinación interinstitucional con la Superintendencia del Subsidio Familiar y los gremios que agrupan a las Cajas de Compensación Familiar del país. Gestión que se ha traducido en un mejor nivel de ejecución en 2004 en comparación con el año anterior.

Por otra parte con la Ley 920 de 2004, se corrigió el problema de la no ejecución de los recursos destinados a los subsidios para los no vinculados. Es así como en el parágrafo de su Artículo 1 contempla que “Una vez surtidos los traslados de recursos de los desempleados, sin discriminación con o sin vinculación anterior a las cajas, los saldos no ejecutados durante la respectiva vigencia fiscal, de todos los recursos del fondo para apoyar el empleo y la protección del desempleado, serán destinados para el fondo obligatorio para el subsidio familiar de vivienda de interés social de las cajas, FOVIS, de conformidad con la regulación sobre la materia”.

De esta manera, no están quedando recursos acumulados sin ejecutar, sino que más bien se destinarán también a las personas más necesitadas pero cubriendo otra de sus mayores necesidades como es la de vivienda.

3.2 Equidad en el Sistema de Subsidio Familiar**3.2.1 Descripción**

Con la entrada en vigencia de la Ley 789 de 2002 [Artículos 4 y 5] y su decreto reglamentario 1769 de junio de 2003 (Anexo 5), se fijaron los términos y las condiciones a que debe sujetarse la cuota monetaria en el Sistema de Compensación Familiar. La Superintendencia del Subsidio Familiar, con base en la información financiera y estadística reportada por las CCF expidió la resolución 0215 del 31 de julio de 2003, con la cual se establece, por primera vez, en Colombia, la cuota monetaria departamental. El objetivo fundamental fue buscar una sana competencia en el mercado y por ende evitar un exceso en el otorgamiento de subsidios en dinero, como instrumento prioritario en el proceso de afiliación, ajustando al sistema en un sano equilibrio entre servicios y recursos otorgados directamente en dinero a los beneficiarios.

Con esta política se blindó al Sistema de Subsidio Familiar, en el sentido de evitar que aquellas CCF “superavitarias” o “compensadas”, es decir, con altos recaudos del 4% y con bajo desembolso por subsidios, fijaran cuotas monetarias altas en los departamentos, generando de esta manera atractivo para los trabajadores de los empleadores que tendían a trasladarse a la Caja que pagaba mayor cuota monetaria.

La cuota monetaria departamental establecida por la Superintendencia, a partir del 1° de julio de 2003 y la establecida para el 2004, mediante la resolución 0027 del 30 de enero de 2004 y 019 del 31 de enero de 2005, fijó el tope máximo al cual puede llegar una Caja en cada departamento, y minimizó el incentivo para adelantar prácticas indebidas de competencia desleal.

Otro aspecto favorable para el Sistema es el relacionado con las transferencias de recursos de aquellas Cajas cuyos aportes patronales superen el 105% del cociente departamental o de las que no alcanzaron el porcentaje obligatorio mínimo del 55% de subsidio monetario, hacia a las Cajas ubicadas en regiones de menor desarrollo socioeconómico para que paguen cuotas monetarias equitativas al interior de cada departamento. Asimismo, se eliminó el subsidio de ajuste de aquellas Cajas que no cancelaban el porcentaje mínimo obligatorio con el fin de pagarlo en el semestre siguiente, buscando apalancarse con estos recursos, en detrimento de los trabajadores beneficiarios.

3.2.2 Resultados

Para la anualidad de 2003 las Cajas que transfirieron recursos porque excedieron el 105% del cociente departamental y las que recibieron recursos, se muestran en el Cuadro 3.

No existe ya la ambición por parte de algunos empleadores de desafiliarse de una Caja con cuota monetaria baja para trasladarse a otra de cuota monetaria más alta, ya que la bondad de la norma en su concepción, estableció que la cuota que recibirán los nuevos afiliados o los que se afilien por primera vez, será la cuota de referencia departamental, que es igual para todas las Cajas que funcionen en el departamento. Lo anterior, muestra que la competencia que se generaba en el Sistema se reduce y, en consecuencia, las quejas por este motivo igualmente son mínimas.

Las consideraciones expuestas en los párrafos anteriores permiten concluir que la expedición de la ley 789 de 2002, es una herramienta que está regulando de manera clara el sistema del subsidio familiar, especialmente en lo que tiene que ver con la cuota monetaria, evitando que este instrumento de la seguridad social siguiera convirtiéndose en un atractivo para que los empleadores aceptaran desafiliarse de una caja y afiliarse a otra de cuota más alta. De otra parte, los principios de sana competencia, de solidaridad,

equidad, gradualidad e integralidad, generan una eficiente distribución de recursos dentro del Sistema que finalmente va a favorecer a la población afiliada beneficiaria.

Consecuente con lo anterior, dando cumplimiento al artículo 5° del decreto 1769 de 2003 y con base en el principio de solidaridad, se transfirieron recursos de aquellas Cajas que no alcanzaron el 55% mínimo obligatorio de subsidio familiar, para que las Cajas que no pudieron pagar la cuota de referencia la alcanzaran. En el Cuadro 4 se relacionan los valores que la Superintendencia ordenó transferir en 2004.

3.2.3 Obstáculos y acciones emprendidas

Dada la naturaleza de la medida no se han percibido mayores obstáculos.

3.3 Sistema de Protección Social**3.3.1 Descripción**

Dicho Sistema comprende una serie de intervenciones públicas para 1) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y 2) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza [Artículo 1]. Su objetivo es disminuir el riesgo de la población ante perturbaciones económicas y ayudar a los pobres que las están enfrentando. Específicamente el SPS debe reducir la pobreza temporal, impedir que los pobres se hundan más en la pobreza y entregar un medio para salir de la pobreza. De esta forma, el SPS 1) mejora el bienestar individual y social (menor vulnerabilidad, mayor uniformidad en el consumo y mayor equidad), 2) contribuye al desarrollo y el crecimiento económico y 3) reduce la pobreza de manera efectiva y duradera.

Con el SPS se creó el Fondo de Protección Social con el fin de financiar programas, diseñados y ejecutados de forma coordinada, dirigidos a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, en áreas como la salud, las pensiones, asistencia social, acceso al mercado laboral, entre otros.

3.3.2 Resultados y obstáculos

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-038 de 2004, declaró inexecutable parte del artículo 1 de la ley 789, impidiendo la reglamentación del Fondo de Protección Social. Esto ha impedido la operación de dicho Fondo al no permitir incorporar recursos ni establecer las normas claras para la presentación, elegibilidad y priorización de proyectos sociales.

Cuadro 3
TRANSFERENCIAS ENTRE CCF POR EXCESO DEL 105% DEL CUOCIENTE - 2003

TRANSFERIEREN	VALOR	RECIBEN	VALOR
COMFENALCO	378.371.671	CAMACOL	378.371.671
ANTIOQUIA			
COMFATOLIMA	213.228.731	CCF DE HONDA	20.809.992
		CCF BUENAVENTURA	321.053.280
COMFANDI	1.651.348.627	COMFENALCO CARTAGENA	397.464.384
		CAMACOL	183.354.905

Fuente: Superintendencia del Subsidio Familiar

Cuadro 4

TRANSFERENCIAS ENTRE CCF POR DEFECTO DEL 55% OBLIGATORIO - 2004

GIRAN		RECIBEN
		COMFACESAR 170.905.000
		COMFACHOCO 89.844.000
		PUTUMAYO 237.074.760
		COMFAMILIAR CAMACOL 160.122.001
		COMFENALCO TOLIMA 52.765.464
		CAFASUR 68.224.568
		COMFAHONDA 28.866.181
		CAJASAL 114.248.790
		COMFAMAR 145.991.000
1.068.041.764		

Fuente: Superintendencia del Subsidio Familiar

Ante esta situación, el gobierno está aplicando medidas prácticas para poder atender a la población.

El Ministerio de la Protección Social ha venido desarrollando diversas acciones en pro de atenuar los diversos riesgos de la población, de manera coordinada y sostenible. Se han implementado, entre otras, acciones para incentivar la afiliación a la seguridad social de diversos grupos de trabajadores, inclusive los independientes e informales, aumentar el cubrimiento del régimen subsidiado, atender a las personas adultas mayores en estado de indigencia, y a otras poblaciones vulnerables como los niños menores de 5 años.

Es así como en el régimen subsidiado a salud se pasó de un total de afiliados de 11.444.003 a finales de 2002, a 15.553.355 en 2004, constituyéndose en el mayor aumento de cobertura (4.109.352) de los últimos años.

En cuanto a la atención a la tercera edad, hubo 170.785 beneficiarios con asignación de subsidios al finalizar la vigencia 2004 a través de la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. El monto de cada subsidio fue en promedio de \$62.848 mensual y se distribuyeron en la mayor parte del país.

Otro ejemplo es el del Programa "DESAYUNOS INFANTILES", desarrollado por el ICBF, el cual beneficia a la población infantil de seis meses a cinco años perteneciente al nivel 1 del SISBEN, preferencialmente ubicada en las zonas rurales. El contenido nutricional cubre el 20% de los requerimientos diarios de calorías de los niños de 1 a 5 años, y el 30% de los niños de seis meses a un año de edad. En 2004 se superó la meta de 500.000 niños beneficiados diariamente, llegando a 517.000 niños. La focalización inicial de los municipios beneficiarios se basó en la no cobertura del programa Familias en Acción.

4 AUMENTO DE LA EMPLEABILIDAD DE LA MANO DE OBRA

En los ámbitos gubernamental, empresarial y académico se venía discutiendo sobre las ineficiencias que representa para el mercado laboral y el mundo empresarial, las diferencias entre el perfil de la mano de obra ofrecida y la demandada. Situación que propicia un perfil de trabajadores que no siempre cuenta con las competencias más apropiadas para insertarse exitosamente en el mercado laboral y que puede estar contribuyendo a los altos niveles de la tasa natural de desempleo del país, que según algunos estudios estaría por encima de un dígito en las principales ciudades.

Por estas razones La Reforma dispuso garantizar el 25%, tanto de los recursos que el SENA recibe por aportes parafiscales con destino a la formación para el trabajo [Artículo 12], como del valor total del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo, Fonode [Artículo 6], para capacitar y recalificar a personas desempleadas. Pero quizás lo más importante haya sido los cambios introducidos al denominado contrato de aprendizaje [Artículo 30 - 41].

4.1 Contrato de aprendizaje

4.1.1 Descripción

La Reforma le dio un carácter más de relación de aprendizaje que de contrato de trabajo, con lo cual se dio un estímulo para su celebración, en lugar de erigirse en una camisa de fuerza para las empresas. La relación de aprendizaje establecida en la Ley busca aumentar la formación ocupacional de los aprendices tanto del SENA como de entidades capacitadoras privadas, y públicas diferentes al SENA, mediante una mayor participación de los empresarios en el proceso de formación profesional. Esto se efectúa por la vía de hacer que los empresarios que ocupen un amplio número de trabajadores incorporen aprendices para que éstos últimos puedan desarrollar adecuadamente su formación para el trabajo.

Así, el espíritu de la norma busca reducir una de las principales causas de desempleo estructural en el país, que como se sabe tiene parte de sus raíces en la falta de capacitación, y preparación práctica en ciertos oficios de carácter calificado, a través de la búsqueda de una mayor participación de los empresarios en el proceso de formación profesional.

Pueden mencionarse al menos cinco modificaciones que introdujo la Ley con efectos positivos frente a la anterior legislación del contrato (Ley 188 de 1959).

- **Deslaboralización de la relación de aprendizaje.** La Reforma Laboral contenida en la ley 789 del 27 de diciembre de 2002, rescató la filosofía del Contrato de Aprendizaje al devolverle su carácter social de apoyo por parte de los empresarios al proceso de formación profesional de los jóvenes del país.
- **Ampliación de modalidades.** Sobre la base del principio de igualdad, ya no sólo se consideran aprendices a las personas capacitadas por el SENA. También pueden ser aprendices los universitarios, los técnicos o tecnólogos, o los estudiantes que estén cursando los dos últimos grados de educación lectiva secundaria, que hagan prácticas en empresas del sector productivo. Mientras en el 2002 fueron patrocinados 33.337 aprendices del SENA, durante el 2004 fueron patrocinados 74.265.
- **Ampliación de la oferta de capacitación.** La formación profesional y metódica de aprendices ahora puede ser impartida no sólo por el SENA sino también por instituciones educativas debidamente reconocidas por el Estado y directamente por las empresas que cumplan con las condiciones de capacitación. De los 74.265 alumnos con contrato de aprendizaje en 2004, 57.532 se capacitaron con el SENA y 16.734 con otras instituciones; 55,6% de instituciones técnicas, 37,6% universitarias y 6,8% estudiantes de secundaria.
- **Cambio en la base de cálculo de la cuota mínima obligatoria de aprendices.** De tener en cuenta el número de trabajadores calificados vinculados a la empresa, pasa a contemplar la totalidad de trabajadores. Mientras en el 2002 había 11.868 empresas con 34.082 cuotas reguladas; en el mes de octubre de 2004 se cuenta con 18.804 empresas con 92.646 cuotas reguladas.
- **Disminución de costos.** En la actualidad no constituye una carga costosa para los empresarios el tener aprendices en sus establecimientos ya que durante toda la vigencia de la relación, el aprendiz recibe de la empresa un apoyo de sostenimiento mensual de al menos el equivalente al 50% de un smmlv en la fase lectiva y de 75% en la fase práctica.

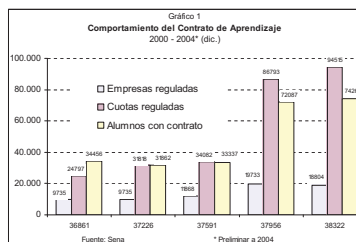
4.1.2 Resultados

Con estas medidas se puede mejorar la empleabilidad de la fuerza de trabajo al brindarle los dos aspectos que más tienen en cuenta las empresas a la hora de contratar personal: uno, el grado de capacitación para una labor y, el otro, la experiencia o entrenamiento concretos con el mundo empresarial. Y los resultados han sido bastante exitosos como ya se mencionó (Gráfico 1), frente a las metas (Cuadro 1).

La reglamentación del contrato de aprendizaje fue aprobada mediante decretos 933 de abril, y 2585, ambos de 2003⁶ (Anexos 6 y 7). En éstos se dan a conocer las nuevas formas contractuales que relacionan aprendiz y patrocinador, ajustadas a las nuevas

⁶ Similantemente, los aspectos operativos del contrato de aprendizaje y el reconocimiento de programas de formación se realizó a través de los acuerdos 15 y 16 de 2003, respectivamente.

necesidades económicas del país. Las nuevas formas contractuales muestran una modificación radical en términos jurídicos, una vez se comparan con el anterior esquema de vinculación de aprendices señalado en el Código Sustantivo del Trabajo.



4.1.3 Obstáculos y acciones emprendidas

A pesar de los resultados positivos de este programa, el SENA ha reportado fallas de operación en el mismo. Existen inconvenientes de tipo operativo y de pertinencia que limitan el alcance de implementación de este programa. Los problemas operativos hacen referencia a cuál debe ser el total de los trabajadores sobre el que se calcula la cuota de aprendizaje, situación particularmente notoria en empresas de servicios masivos (entre ellas, servicios temporales, vigilancia, aseo y transporte). Específicamente, las empresas señalan que la cuota de aprendices debe estar en función del número de trabajadores de planta, exclusivamente, y no contar a los que se encuentren en misión⁷.

Con respecto a esto el Sena ha informado que con las empresas de vigilancia se propuso la creación de una sobretasa al parafiscal con destino a un fondo que financiaría necesidades de recalificación del sector. Que se estaba llegando a un acuerdo y sólo restaba una pequeña diferencia en el nivel de dicha sobretasa que para el Sena sería de 0.7% y para el sector de 0.5%.

⁷ Existen dos tipos de trabajadores: i) de planta; y ii) de misión. Los trabajadores de planta desarrollan las actividades en las dependencias propias de la empresa; y los trabajadores en misión son aquellos enviados a las dependencias de los usuarios para cumplir la tarea o servicio contratado por éstos.

Otros obstáculos que presenta el programa están relacionados con la falta de pertinencia de algunos programas ofrecidos por las Entidades Capacitadoras, ECAPS, y el SENA. En particular, la cuota de aprendices no se cumple por que el tipo oficios demandado por el sector productivo no es ofrecido por las ECAPS, razón por la cual las empresas optan por no vincular aprendices, sino más bien monetizar.

De otro lado, existe la posibilidad de surgimiento de un problema adicional relacionado directamente con el aspecto de la pertinencia. En efecto, algunas empresas que cumplen la cuota de aprendizaje, están vinculando aprendices en oficios que no necesariamente son los que requieren las empresas. Los vinculan solamente por cumplir con la cuota de aprendizaje.

Con respecto a estos obstáculos el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y el Sena, están desarrollando las actividades recomendadas en el Conpes Social 061 (Anexo 8) que trata sobre la consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo en Colombia, y que buscan, entre otras cosas, mejorar la pertinencia de la formación para el trabajo.

4.2 Recursos para capacitación a personas desempleadas

4.2.1 Descripción

Según el artículo 12 de la Ley 789, de las contribuciones parafiscales destinadas al SENA, se deberá destinar el veinticinco por ciento (25%) de los recursos que recibe por concepto de los aportes de que trata el numeral 2 del artículo 11 y el numeral 2 del artículo 12 de la Ley 21 de 1982, para la capacitación de población desempleada, en los términos y condiciones que se determinen por el Gobierno Nacional para la administración de estos recursos, así como para los contenidos que tendrán estos programas.

Por otra parte, el literal b del artículo 10 determina que para efectos de Capacitación para el proceso de inserción laboral, las CCF destinarán un máximo del veinticinco por ciento (25%) de los recursos que les corresponde administrar con cargo al fondo para el fomento al empleo y protección al desempleo.

4.2.2 Resultados

El SENA invirtió durante la presente vigencia en capacitación a la población desempleada, \$191.756,9 millones de los cuales \$105.026,9 millones (56%) corresponden al Programa “Jóvenes en Acción” y \$81.730 millones (43%) a Formación Ocupacional; el total invertido representa el 27,5% del total de aportes parafiscales que se proyecta recaudar durante el 2004.

Por otro lado, los programas de Formación Titulada, que representan una inversión de \$170.042 millones durante 2004, sirven como mecanismo de retención de población que tiene una expectativa laboral, a través de los cuales se están formando durante el presente año a 234.938 alumnos matriculados en ellos, los cuales se están capacitando y no figuran como parte de la oferta laboral actual, superando también la meta del Cuadro 1.

Y en cuanto a la capacitación realizada por las Cajas de Compensación se tiene que hasta diciembre de 2004 se habían realizado 19.335 cursos con una inversión de \$19.092 millones (Cuadro 5).

PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO Y CAPACITACIÓN					
Número de cursos y microcréditos y recursos invertidos (MIL de \$)					
Ejecución Octubre-Diciembre 2003 y Enero-Diciembre 2004					
Tipo Beneficiario	2003		2004		2003 - 2004
	Número	MIL de \$	Número	MIL de \$	Número
Cursos	2.592	2.736	16.743	16.356	19.335
Créditos	55	743	637	9.530	692
TOTAL	----	3.479	----	25.886	----

Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar

4.2.3 Obstáculos y acciones emprendidas

No existen obstáculos particulares en lo relacionado con la parte a cargo del Sena, pero sí existen los inconvenientes de pertinencia de los cursos y las medidas son las mismas adoptadas para el contrato de aprendizaje ya mencionadas.

En la realización de los cursos de capacitación de las CCF se han observado dificultades de ley para la ampliación de su cobertura. De acuerdo con el artículo 9° de la Ley 789 de 2002, solamente los desempleados con vinculación anterior a las cajas de compensación familiar, tienen derecho a los programas de educación y capacitación; situación que impide la extensión de estos beneficios a las personas sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación Familiar.

5 APOYOS DIRECTOS A LA GENERACION DE EMPLEO Y AL EMPRESARISMO

La Reforma contiene al menos tres medidas de apoyo directo al empleo: microcrédito, exención en el pago de aportes parafiscales y subsidio al empleo. En general, la racionalidad económica subyacente de estos programas consiste en que el apoyo del gobierno (como subsidio directo, exenciones, etc.) incentivará a los empleadores a contratar nuevos trabajadores. Dicho apoyo podrá ser valorado por las empresas como una reducción del costo laboral o un incremento en sus ingresos no operacionales. Por otra parte, la Reforma fomenta el desarrollo de proyectos empresariales a través del Fondo Emprender.

5.1 Programa de Microcrédito

5.1.1 Descripción

Según la Ponencia del Senado, el microcrédito es uno de los instrumentos más importantes para la promoción y el fomento del empleo. Por ello se creó un programa con cargo al 35% de los recursos del Fonede que administran las Cajas de Compensación. El estímulo para la demanda de empleo es la posibilidad de acceder a una parte no reembolsable equivalente al 100% de las cotizaciones parafiscales a salud, pensiones y riesgos profesionales por un periodo de contratación equivalente a cuatro (4) meses, siempre que el empleador demuestre que mantiene la relación laboral durante un periodo adicional igual al del subsidio [Artículos 6 y 7].

El objetivo de este programa es fomentar la creación de empleo adicional en las Mipyme, haciendo énfasis en la atención a las microempresas, pues como se sabe el sector microempresarial (tanto formal como informal) genera alrededor del 13,3% de empleo en el país, nivel cabecera¹⁰. La reglamentación de este programa se efectuó a través del decreto 2340¹¹ del año 2003, y en ella se estipula bajo qué condiciones los microempresarios pueden acceder al crédito y obtener los beneficios del caso, si éstos generan empleo adicional por al menos 8 meses. La reglamentación toma como definición de microcrédito la señalada en el artículo 39 de la Ley 590 de 2000.

En términos generales, y para efectos de que las empresas interesadas en obtener los beneficios del programa los obtengan, las empresas postulantes han de cumplir los

siguientes requisitos: que las Mipymes en cuestión no sean beneficiarias de otro tipo de subsidio al empleo; que no tengan deudas por concepto de aportes parafiscales; que estén al día en sus obligaciones de aportes a pensiones, salud, riesgos profesionales; y que los trabajadores adicionales contratados sean cabezas de hogar¹⁰ que devenguen entre uno y tres salarios mínimos mensuales legales vigentes, habiendo estado vinculados a las Cajas en el año inmediatamente anterior al que quedaron desempleados.

5.1.2 Resultados

Como lo muestra el Cuadro 5, se han otorgado 392 créditos por valor de 5.497 millones de pesos. Ejecución que resulta bastante baja si se tiene en cuenta que este rubro cuenta con el 35% de todos los recursos del FONEDE (\$32.000 millones para 2004).

5.1.3 Obstáculos y acciones emprendidas

Dentro del marco operacional del programa de microcrédito, las problemas que se señalan son los siguientes: i) las CCF objetan que no existe una directriz precisa sobre cual debe ser la tasa de interés del crédito, costo del crédito, i.e., en el supuesto de que éste debe ser el más atractivo del mercado a su población objetivo (sea por que los microempresarios ven más fácil su acceso, o por que éste se adquiere en mejores condiciones), a la vez que no atente contra los principios de desarrollo de este tipo de mercado; ii) no hay claridad sobre la responsabilidad que las CCF deben tener ante una eventual asignación errónea de recursos de microcrédito, i.e., es necesario establecer como deben responder las CCF por mala cartera, es decir, si deben hacerlo con recursos del Fonede, o recursos de la Caja (cosa poco plausible); y iii) cómo se deben establecer los incentivos para que las CCF asignen correctamente los recursos, pues es plausible que se asignen algunos recursos erróneamente, tal vez por naturaleza propia del negocio (cuestiones como el riesgo moral¹¹), y que sea necesario ver cómo deben asumirse los costos de riesgo en este aspecto¹².

Existen otras objeciones que solo podrían ser resueltas por modificaciones de Ley, y que hacen referencia a la ampliación de cobertura del programa de microcrédito; es decir, dado que el microcrédito solo se puede asignar a microempresarios formales, ya

¹⁰ Fuente: DANE, resultados Encuesta a Microestablecimientos, y Encuesta Continua de Hogares, cuarto trimestre 2002.

¹¹ Este decreto también reglamenta el programa de Subsidio al Desempleo.

¹⁰ Se considera jefe cabeza de hogar desempleado a la persona desocupada con personas a cargo, que demuestre haber estado afiliada en condición de cotizante a una EPS.

¹¹ Posibilidad de que las Cajas busquen objetivos privados en detrimento de los intereses de la población con derecho al microcrédito.

¹² Por estos motivos algunas CCF no han ejecutado este programa. Sin embargo otras CCF, a pesar de estas observaciones, se están cifiendo a la Ley 590 de 2000 referida, entre otras, a microcrédito, y están ejecutando el programa. Su ejecución ha estado retrasada, en parte, por problemas de tipo operativo, ya que aún se están adecuando para poder operar este programa.

establecidos, sea posible considerar en un nuevo esquema microcrédito para la creación de microempresas.

Un problema adicional es que las Cajas no tienen claro si la generación de empleo es requisito para el otorgamiento del crédito. En principio sólo debería ser requisito para la condonación, pero las normas no han sido suficientemente claras.

Para optimizar la ejecución de este componente el Ministerio de la Protección Social, a través de un intenso trabajo de coordinación interinstitucional con la Superintendencia del Subsidio Familiar y las entidades que agrupan a las Cajas de Compensación Familiar, ha avanzado en el diseño de regulaciones que faciliten el otorgamiento de dichos créditos. De esta manera, se pretende recoger en un sólo cuerpo normativo las disposiciones que hasta la fecha se han expedido para precisar aspectos, entre otros, como el de acreditación de requisitos por parte de las empresas solicitantes de microcrédito, condiciones del crédito, el riesgo crediticio, etc.

5.2 Fondo emprendedor

5.2.1 Descripción

Dado que no existe respuesta positiva del sector financiero hacia las solicitudes de apalancamiento para iniciativas de jóvenes empresarios, la Ley 789 permitió al Estado asumir el papel de financiador de proyectos que promuevan la generación de empleo, la ampliación de la base productiva del país y el jalonamiento de las exportaciones. Una de las soluciones que se viene adoptando a nivel internacional, dado el elevado nivel de riesgo y la negativa de intermediarios en general a financiar las fases iniciales de los proyectos, es la intervención pública mediante la constitución de "fondos de capital -semilla".

En consecuencia, el gobierno apoya el desarrollo de la política de creación y fortalecimiento de las empresas a través del SENA, buscando reducir los niveles de desempleo en grupos especiales dentro de la población y facilitando el acceso a recursos a través de lo dispuesto en la Ley 789 de 2002, creando el Fondo Emprender el cual se nutre de los recursos que los mismos empresarios del país aportan [Artículo 40], con el propósito de solidarizarse en la creación de nuevas unidades productivas, las cuales sin lugar a dudas y tal como lo reflejan los resultados presentados a continuación, tienen un impacto importante en la ampliación del tejido productivo nacional y la generación de empleo.

5.2.2 Resultados

El Fondo se reglamentó a través del Decreto 934 de 2004 (Anexo 9). Al 31 de diciembre de 2004 el Fondo ha recaudado \$35.115 millones, los cuales serán orientados a la

financiación, mediante la colocación de capital semilla, de proyectos productivos formulados y presentados por los jóvenes del país que estén desarrollando algún programa de formación para el trabajo (Cuadro 6).

Cuadro 6
FONDO EMPRENDER

INGRESOS POR MONETIZACIÓN 2003 - 2004 Y CUOTAS MONETIZADAS DICIEMBRE DE 2004			
INGRESOS POR MONETIZACIÓN			
OTROS RUBROS	RECAUDO \$ 2003	RECAUDOS 2004 (A DICIEMBRE)	ACUMULADO \$ 2003-2004
INGRESOS POR MONETIZACIÓN	12.394.198.901	23.979.994.730	36.374.193.631
INTERESES DE MORA POR MONETIZACIÓN	34.211.706	132.077.749	166.289.455
MULTAS POR MONETIZACIÓN	0	6.051.877	6.051.877
MULTAS POR NO CONTRATACIÓN DE APRENDICES	3.507.122.858	3.840.940.632	7.348.063.490
TOTALES	15.935.533.465	27.959.064.988	43.894.598.453
FONDO EMPRENDER	22.748.426.772	22.367.251.990	35.115.678.762

CUOTAS MONETIZADAS	
PROMEDIO 2004	dic-04
Nº EMPRESAS QUE MONETIZAN	1.058
Nº CUOTAS MONETIZADAS	6.458

Fuente: Sena

Como resultado de la primera convocatoria cerrada el 15 de noviembre, se inscribieron 3.513 proyectos en 511 municipios de 32 departamentos del país, de los cuales 677 proyectos (574 del SENA y 83 de las Universidades) cumplieron todos los requisitos de la etapa de formulación para aplicar a los recursos del Fondo Emprender. La solicitud total de recursos es de \$40.190 millones para financiar propuestas de 1.609 emprendedores en iniciativas que proyectan generar 17.694 empleos en todo el país (192 municipios en 26 departamentos), de los cuales 7360 son directos y, de estos 7103 serán generados en el primer año de puesta en operación de los proyectos productivos.

Las iniciativas empresariales responden a todos los sectores económicos del país, de los cuales se destaca que el 34% corresponde al sector de la industria manufacturera, el 29% al sector primario y el restante 37% corresponde a los demás sectores de la economía.

5.2.3 Obstáculos y acciones emprendidas

El mayor obstáculo que ha presentado este componente, fue el retraso inicial en la reglamentación del Fondo y la definición de aspectos operativos, aspectos propios de cualquier proceso nuevo en las entidades públicas, más aún cuando se involucra al sector privado en la conformación de proyectos productivos. Sin embargo, estos obstáculos ya se han superado y el Fondo está operando en condiciones normales.

5.3 Subsidios al empleo

5.3.1 Descripción

Un tercer grupo de medidas son los subsidios al empleo. Existen dos posibilidades en la Ley. Una es la exención en el pago de los aportes parafiscales al SENA, ICBF y cajas de compensación para los empleadores que generen nuevos puestos de trabajo para (ex)presidarios, discapacitados, reinsertados, personas entre 16 y 25 años de edad o mayores de 50 años, y jefes de hogar, siempre que la tasa de desempleo regional supere el 12%, medida que sólo aplicará hasta el año 2006 [Artículo 13]. Este componente fue reglamentado a través del Decreto 2286 de 2003 (Anexo 10). La otra posibilidad es un subsidio entregado directamente a los empresarios cuando estos amplíen su planta de personal con jefes de hogar desempleados de niveles del Sisbén 1 y 2 [Artículo 2].

La experiencia internacional muestra que los subsidios al salario (o al empleo) amplían las posibilidades de empleabilidad y por ende el capital humano de los beneficiarios: les permiten ubicarse en empresas privadas dedicadas a diversas actividades, con diversos tipos y niveles de tecnología lo cual constituye una amplia gama de aprendizaje y experiencias para los beneficiarios. De esta manera, no se restringen a las típicas actividades hacia las cuales se han dirigido los programas gubernamentales como la construcción de vivienda y de obras públicas, y se asegura que la totalidad de los recursos se invierta en contratación de mano de obra, a diferencia de lo que ocurre con los programas de obras públicas, donde buena parte del dinero (por ejemplo, 35% en el Programa Empleo en Acción) se va en cemento y materiales.

Al concentrarse en empresas privadas del sector formal, el subsidio al empleo garantiza que los empleos generados sean de buena calidad, en el sentido de que los beneficiarios puedan acceder a la seguridad social y a los servicios y ventajas del sector moderno de la economía. Esta misma situación le permite al trabajador, aún si después de finalizado el subsidio es despedido, acumular cierta experiencia laboral y tener mayor acceso a información en aspectos relevantes para su situación económica: mercado laboral, opciones de crédito formal, relaciones con otros trabajadores y empresarios, etc. De esta manera, el subsidio se convierte en un catalizador o un puente que le permite al trabajador aumentar la probabilidad de encontrar empleos en el sector formal.

5.3.2 Resultados

El componente de la exención ha sido poco exitoso, ya que sólo se han generado unos 100 nuevos empleos hasta la fecha. En la siguiente sección se discuten las posibles explicaciones de ese resultado. La segunda posibilidad de subsidio, el entregado directamente al empresario, también encuentra sustento en la Ley 812 de 2003 y en el

Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario. Bajo el ámbito jurídico de estas tres normas es que se ha implementado el Programa de Apoyo Directo al Empleo, Pade.

Consiste en la entrega de un subsidio al empresario cuando éste genere un puesto de trabajo, adicional a su planta de personal habitual, el cual sea ocupado por personas mayores de edad de los niveles I y II del Sisbén, especialmente jefes cabeza de hogar, que se encuentren desempleados o empleados informalmente y no estén amparados por el beneficio de la exención ya mencionada. Pueden participar en el Pade las empresas privadas nacionales o extranjeras clasificadas como micros, pequeñas, medianas y grandes empresas, que tengan domicilio en las regiones donde opere el Programa, que desarrollen actividades lícitas y cuenten con una antigüedad igual o mayor a seis meses.

5.3.3 Obstáculos y acciones emprendidas

La causa principal de la baja ejecución en el componente de exenciones, parece ser el conflicto de intereses en el ente administrador: dado que el beneficio para las empresas por generar más empleos es la exención de aportes parafiscales, las Cajas, que se financian con dichos aportes, no tendrían por qué estar interesadas en que haya altas demandas efectivas de la exención.

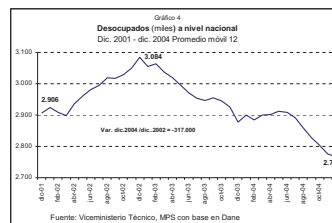
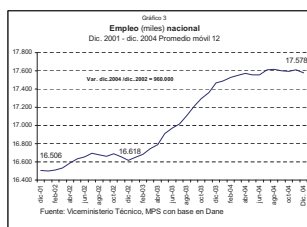
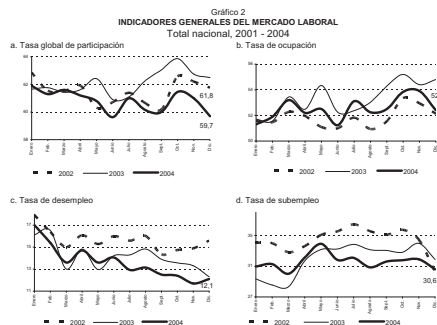
Por otra parte, se ha notado que las Cajas no han hecho la suficiente difusión, por lo cual el Ministerio de la Protección Social ha hecho su propia divulgación a través de los medios de comunicación, de otras entidades estatales, de agremiaciones. Así mismo, ha designado al SENA en diversas tareas de divulgación que se vienen desarrollando con gran intensidad desde el 2004.

Otra dificultad de la exención es su bajo monto, 9% del salario básico, lo cual combinado con los diversos trámites que debe hacer el empresario, resulta en un esquema poco favorable para incentivar a los empresarios. Lo anterior sin tener en cuenta que se restringe a algunos grupos poblacionales poco apetecidos por los empresarios como son reinsertados, pre y ecpresidarios, discapacitados.

Ante esta situación, el gobierno ha emprendido la puesta en marcha del Pade, tratando de suplir las deficiencias del componente de exención. No se trata de una exención sino de un subsidio directo al empresario financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación, sin afectar el presupuesto de las Cajas ni del Ministerio de la Protección Social el cual, junto con el Sena, es el ejecutor. Otorga un monto más apreciable de subsidio, 30% del salario mínimo legal mensual vigente, smmlv, y su operación es más simplificada (inscripción vía internet, menos trámites, etc.).

El Programa se está implementando en las 25 ciudades en las que el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, cuenta con Centros de Información para el Empleo-CIE¹³ y podrá otorgar aproximadamente 40.000 subsidios por un número equivalente de personas contratadas. Se tienen destinados \$31.000 millones para financiar el programa (ver Reglamento Operativo, Anexo 11). Hasta el momento se han inscrito 49 empresas (a través de la página web www.pade.gov.co) que deben realizar el proceso de postulación de las personas que van a contratar. ¹³ Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Tunja, Manizales, Florencia, Yopal, Popayán, Valledupar, Quibdó, Montería, Rioacha, Neiva, Santa Marta, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Armenia, Pereira, San Andrés, Bucaramanga, Bogotá, Cali, Sincelajo.	6 ADECUACION DE LA LEGISLACION LABORAL A pesar de que el país había adoptado un cambio a la legislación laboral en 1990, como parte del paquete de reformas para enfrentar el modelo de economía abierta, se reconocía que la Ley 50 permitió la persistencia de factores que aún le restan competitividad a la economía, tales como la rigidez de los salarios y prestaciones, los costos, las trabas al despido, las jornadas de trabajo y la escasa variedad de alternativas de contratación. Estos argumentos al igual que el desfavorable desempeño del mercado laboral (aumentos en desempleo, informalidad y subempleo) registrado desde la segunda mitad de la década de los noventa, motivaron medidas como la ampliación de la jornada ordinaria, reducción marginal al costo laboral en los días dominicales y festivos, jornada laboral flexible y modificación a curva de indemnizaciones. Las dos primeras medidas se fundamentan teóricamente en la idea de que la demanda agregada de empleo está determinada, en parte, por el costo salarial en una correlación inversa. 6.1 Descripción Con la ampliación de la jornada ordinaria desde las 6 p.m a las 10 p.m. <i>[Artículo 25]</i> se eliminó automáticamente el sobrecargo nocturno para esta franja de la jornada con dos bondades para la generación de empleo. Por una parte, permite a las empresas implantar dos turnos diarios de ocho horas (de 6 a.m. a 2 p.m. el uno y de 2 p.m. a 10 p.m. el otro), sin recargo nocturno. Por la otra, incentiva la prolongación hasta la noche de las actividades de sectores como comercio y algunos servicios (restaurantes, actividades financieras). El trabajo en domingo y festivo antes de la Ley 789 se remuneraba con un recargo de 100% frente al salario ordinario diario y daba derecho a un día de descanso; por ello se afirmaba que el costo del trabajo en domingo era tres veces al costo de un día normal. Con la Reforma <i>[Artículo 26]</i> se disminuyó el recargo al 75%, con lo que el costo en domingo ahora es de 2.75 veces el costo de un día normal, es decir hubo una reducción de 9% del costo total. Con estos cambios se pretendió también estimular en dichos días las actividades productivas y la competitividad en sectores como comercio, turismo, restaurantes, entre otros, lo cual debe redundar en una mayor demanda de empleo o en un uso más intensivo de la planta existente mejorando los ingresos de los trabajadores y reduciendo el subempleo. Sin embargo, dado que el cambio fue muy pequeño, es de esperarse que sus efectos se den en la misma proporción.
La jornada laboral flexible <i>[Artículo 51]</i> es un componente claro para facilitar la adaptación del proceso productivo a las necesidades de cada empresa, además permite mejorar la concertación entre patronos y trabajadores en el manejo de los horarios. Por su parte, con la rebaja en las indemnizaciones para los contratos a término indefinido <i>[Artículo 28]</i> se buscó mejorar la estabilidad para los trabajadores, especialmente para aquellos cuya antigüedad se acercaba a los 10 años de servicio. Los datos mostraban que el mayor porcentaje de despidos se presenta durante el noveno año (45%), debido a lo costoso que resultaba la indemnización después del décimo año. Con la rebaja de ésta, al empleador ya no le va a preocupar que su trabajador supere los diez (10) años (Santamaría y Rojas, 2003; Senado, 2002). Con estas medidas se adecuó un poco más la legislación laboral a las tendencias de la economía, mejorando la competitividad del sector productivo y, por ende, propiciando la generación de empleo en especial el de buena calidad (mayor estabilidad, afiliación a seguridad social, mejores ingresos, mayor satisfacción en el empleo). 6.2 Resultados En general se considera que el estimativo del impacto de estas medidas en la generación y calidad del empleo, es difícil de obtener de forma exacta debido a la interacción con otras variables y a la poca disponibilidad de información y de métodos estadísticos. Pero sí se pueden obtener estimaciones cuyos insumos básicos son la Encuesta de Hogares del Dane o encuestas cuyo propósito específico sea medir el impacto de la Reforma en la generación de empleo. Por tanto, el primer recurso que puede dar indicios de los resultados de La Reforma es el análisis del comportamiento del mercado laboral antes y después de la Ley 789 teniendo en cuenta, en lo posible, otros factores que también pudieron incidir en dicho comportamiento. En la siguiente sección se hace un análisis de ese tipo. De otra parte, existen estudios de tipo general que pueden dar indicios del efecto de la reforma sobre la competitividad. Es así como Colombia es catalogado como uno de los dos países del mundo, de una muestra de 145, donde las condiciones para crear compañías y hacer negocios mejoraron notablemente, según el informe <i>Haciendo Negocios en 2005: Removiendo los Obstáculos al Crecimiento (Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth)</i> elaborado por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (<i>International Finance Corporation, IFC</i>). Y es precisamente por aspectos como la facilidad para renovar la planta de personal que el país obtuvo dicha calificación, además de los relacionados con la facilidad para empezar un negocio y el cumplimiento en los compromisos contractuales.	7 COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA 7.1 Principales indicadores En general, los principales indicadores muestran un mejoramiento del mercado laboral durante los últimos dos años, tanto a nivel nacional como en las trece principales áreas metropolitanas. En el Gráfico 2c se observa que la tasa de desempleo a nivel nacional durante 2003 y hasta diciembre de 2004, ha estado en niveles inferiores al 2002. Incluso se puede afirmar no sólo que se alcanzó la meta para esos dos años, sino que inclusive ya se alcanzó el nivel propuesto para el año 2006 (Cuadro 1). Y de acuerdo con los últimos datos del Dane, a enero de 2005 los resultados son aún mucho mejor: la tasa de desempleo que en enero de 2004 era de 17.0% bajó a 13.2% constituyéndose en la más baja desde que se tienen datos para el mes de enero con la Encuesta Continua de Hogares (desde hace cinco años para el total nacional). Además se constató una reactivación de la demanda de mano de obra al registrarse un aumento de 419.000 nuevos empleos entre enero de 2004 y el mismo mes de 2005. El resultado de esa caída en el desempleo ha sido de dos vías: la tasa de ocupación ha estado por encima de la de 2002 y la tasa global de participación ha venido descendiendo paulatinamente (Gráficos 2a y 2b). Es decir que la generación de empleo ha sido mucho mayor que antes de la Ley 789, como se verá en el siguiente aparte, y que en general las políticas de retención han tenido los resultados esperados. Según el Ministerio de Educación, de la meta de este gobierno de crear millón y medio de cupos para educación básica y media (Cuadro 1), ya se han generado 734.413 cupos. Además el SENA ha logrado pasar de capacitar a 1.1 millones de personas en 2002 a más de 2.7 millones con lo cual, según la Entidad, ha logrado retener más de 400.000 personas que no presionan el mercado laboral. Además, de acuerdo con el Dane, en el último año se registró un aumento amplio de la población inactiva, siendo los estudiantes uno de los grupos más dinamizadores (creció 9.4%). En estos resultados también ha sido importante la caída en la tasa de desempleo de los jefes de hogar que pasó de 7.7% en septiembre de 2002 a un 5.3% en diciembre de 2004, según datos preliminares del Dane. 7.2 Empleo y desempleo En el Gráfico 3 se observa claramente cómo hubo un mayor ritmo de generación de empleo a partir del año 2003. Las cifras del Gráfico 3, que están desestacionalizadas con

promedios móviles de orden 12 para evitar la volatilidad mensual, muestran un aumento de 960.000 puestos de trabajo los cuales en su mayoría (un 65%) se pueden atribuir al



crecimiento económico, según el DNP (Conpes 3290) y cálculos del MPS; el complemento resulta de diversos factores entre los cuales se encuentra la Ley 789 de 2002.

Y la generación de empleo no sólo se observa con la Encuesta de Hogares. Según la Muestra Mensual de Comercio al por Menor, MMCM, el empleo en ese sector ha empezado a reactivarse desde mediados de 2003, al obtener variaciones anuales alrededor del 3%. Y según la Muestra Mensual Manufacturera, MMM, el empleo total en industria empezó a tener variaciones positivas, hasta del 2%, luego de presentar disminuciones durante los cinco años anteriores.

En cuanto a los desempleados, las cifras (también desestacionalizadas) muestran que ha habido una disminución de 317.000 personas en todo el país entre diciembre de 2002 y diciembre de 2004 (Gráfico 4).

7.3 Calidad del empleo

Si bien se ha generado alrededor de un millón de empleos desde iniciada la Reforma, queda la gran duda sobre su calidad. Por ello es preciso hacer mención al tipo de empleos que se está generando.

Para tener una idea de la calidad del empleo se puede acudir a diversos conceptos. En primer lugar se puede pensar en el de informalidad el cual, para Colombia, según definición del Dane, agrupa a personas asalariadas en microempresas, trabajadores

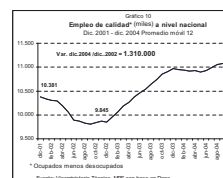
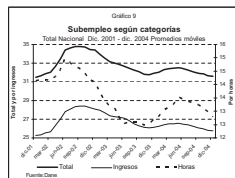
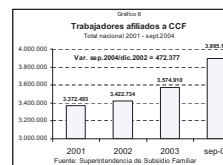
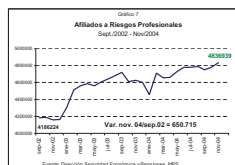
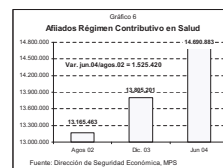
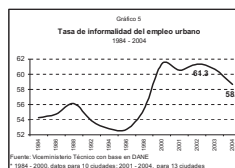
independientes no profesionales ni técnicos, patronos de microempresas, ayudantes familiares y servicio doméstico. El Gráfico 5 muestra que la informalidad medida de esa manera ha disminuido en los dos últimos años cerca de tres puntos porcentuales.

Otro concepto para medir la formalidad del empleo es el de la afiliación a la seguridad social a través de los regímenes contributivos. Los gráficos 6 al 8 permiten ver el avance en la afiliación a salud, riesgos profesionales y trabajadores beneficiados con las CCF. También en estos aspectos los resultados son alentadores.

Aunque el concepto de subempleo puede tener diversas interpretaciones, suele asociarse a la calidad de los puestos de trabajo o al nivel de satisfacción de los empleados con sus plazas de trabajo. Por ello es importante tener en cuenta este concepto.

En el Gráfico 9, se aprecia que hacia principios de 2003 se consolidó la tendencia descendente del subempleo, el cual venía en aumento en la mayor parte de 2002. Y no sólo el subempleo total. La misma tendencia siguen el medido por insuficiencia de ingresos y el que expresa la disponibilidad a trabajar más horas a la semana. Este último reviste gran importancia en el contexto de la ampliación de la jornada laboral contemplada en la Reforma, pues esta medida pudo aumentar el número de horas de personas que querían trabajar más aumentando, por ende, sus ingresos.

Si del total de ocupados se sustrae el número de subempleados, se obtienen aquellos empleos que podrían denominarse "empleos de calidad"¹⁴. Bajo este concepto y con cifras también desestacionalizadas, se obtiene que entre diciembre de 2002 y octubre del presente año se han generado 1.2 millones de empleos de buena calidad (Gráfico 10).



¹⁴ Hugo López, 2004, denomina el resultado de dicha operación como "Pleno Empleo", pero este concepto puede llevar a confusiones con el utilizado a nivel macroeconómico en el cual se igualan la demanda y la oferta de mano de obra.

8 EL EFECTO DE LA REFORMA

Algunas de las medidas de la Reforma Laboral (ampliación de la jornada ordinaria, reducción en los costos del trabajo en días dominicales y festivos, cambio en la curva de indemnizaciones al despido y el establecimiento de la jornada laboral flexible), tienen la desventaja de carecer de métodos exactos para medir su impacto en la generación y protección del empleo. Su efecto en el mediano plazo y la interacción de otras variables (ciclo económico, expectativas de inversión, entre otras) en la generación de puestos de trabajo son las principales razones de ese hecho.

Para medir esos impactos, se han realizado algunos estudios que utilizan diversas metodologías lo mismo que algunas encuestas. Estos ejercicios muestran en general que la Ley 789 ha tenido efectos favorables en el mercado laboral.

8.1 Estudios

8.1.1 Duración del empleo y el desempleo

El estudio de Núñez de 2004 (Anexo 12) evalúa los artículos 26 (sobre ampliación de la jornada ordinaria), 28 (indemnización para trabajadores despedidos unilateralmente) y 51 (jornadas diarias flexibles de trabajo) de la reforma teniendo en cuenta la duración del empleo y el desempleo, a través de modelos de duración, procurando aislar efectos diferentes a la reforma. Reconoce que dado que "el crecimiento del PIB pasó de 2.3% en el segundo trimestre de 2002 a 4.3% en el segundo trimestre de 2004, la medición del impacto se dificulta ya que la economía se encontraba en fases diferentes del ciclo económico antes y después de la reforma y no es fácil aislar los efectos del crecimiento de la economía y los efectos de la reforma laboral sobre el empleo. Sin embargo, 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".

Utiliza el estimador de diferencias en diferencias, Δ^2 , con el cual, dado un grupo G1 afectado por la reforma (grupo de tratamiento) y un grupo G2 con impactos cercanos a cero (grupo de control), se capta el efecto de la reforma laboral sobre una variable relevante Y:

$$\Delta^2 = (Y_{G1}^{2004} - Y_{G1}^{2002}) - (Y_{G2}^{2004} - Y_{G2}^{2002}) \quad (1)$$

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.

En general, lo que dice el ejercicio es qué tanto más empleo (u otra variable Y) se generó en los grupos de afectados por la reforma (grupos de tratamiento como el sector formal, los jóvenes, las personas menos calificadas, trabajadores del sector comercio o de los servicios), frente a los grupos donde no habría mayor efecto (como la industria¹⁵, por ejemplo).

Los principales resultados del estudio son:

- La duración del desempleo cae fuertemente entre 2004 y 2002 y parte de este efecto se debe a la reforma laboral que entró en vigencia en abril de 2003. Así mismo, la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal se incrementó cerca de 6% como consecuencia de la Reforma. Por consiguiente, se puede afirmar que los cambios en la legislación laboral ayudaron a formalizar la economía y mejorar la calidad del empleo. Esos resultados son más positivos sobre los jóvenes y los no calificados, lo que puede traer consecuencias positivas sobre la distribución del ingreso.
- La duración del empleo aumentó en sectores donde se esperaban fuertes impactos de la reforma y lo más posible es que estos efectos aumenten en el largo plazo. Los mayores efectos se presentaron en los sectores de servicios y servicios financieros (reducciones en la probabilidad de despido cercanos al 25% con respecto al resto de sectores), mientras que en comercio e industria los efectos no son despreciables: reducciones en la probabilidad de despido cercanos al 10%. No obstante, los grupos más vulnerables no fueron más beneficiados por estos efectos.
- La reforma fue favorable en cuanto a la creación de empleos, aunque falta ponerla a prueba en épocas de recesión.

8.1.2 Subempleo y contrato de aprendizaje

¹⁵ Pero aún así, es muy probable que la reforma afectara positivamente la generación de empleo en la industria, o en cualquier otro grupo de control, en forma marginal.

El trabajo de Gaviria (2004, Anexo 12) se centra en el impacto de la ampliación de la jornada ordinaria de trabajo sobre la cantidad y la calidad del empleo, teniendo como objetivo prioritario aislar los efectos de la reforma laboral sobre la generación de empleo, la formalización del empleo y la disminución del subempleo.

Toma como base dos supuestos cruciales sobre los efectos diferenciales de la reforma, a saber: que los mismos son mayores en el comercio y en los servicios que en la manufactura, y mayores también en las empresas grandes y medianas que en las pequeñas. De forma similar a Núñez (2004), el ejercicio consiste en comparar los resultados antes y después de la reforma para el sector de servicios (o comercio), y luego comparar la diferencia con la correspondiente para el sector manufacturero.

$$\Delta^2 = (Y_{serv}^{2004-03} - Y_{serv}^{2002-01}) - (Y_{manuf}^{2004-03} - Y_{manuf}^{2002-01})$$

En este ejercicio de "diferencias en diferencias", las variables de interés, Y, fueron el número de ocupados, número promedio de horas trabajadas, cotizaciones a la seguridad social, el porcentaje de trabajadores formales o el porcentaje de subempleados. Un ejercicio similar se realizó comparando ya no servicios (o comercio) con manufactura, sino las empresas grandes y medianas con las pequeñas (la Ley 789 pudo afectar más positivamente a las empresas grandes que a las pequeñas, en cuanto a aumento de puestos de trabajo).

El trabajo también abordó el desarrollo de los diversos programas públicos implementados por la Ley 789, coincidiendo en varios de los resultados mencionados anteriormente en este informe.

Sin embargo, no encuentra una clara diferenciación en los efectos de la reforma en algunos de los grupos de control seleccionados. Por ejemplo, los resultados indicaron que la formalización del empleo no procedió con mayor celeridad en los servicios y el comercio que en la manufactura. También mostraron que si bien los cotizantes a salud aumentaron mayormente en las empresas pequeñas que en las grandes y medianas, las diferencias por tamaño de empresa son menores cuantitativamente y no significativas estadísticamente en cuanto a los cotizantes a pensiones.

Pero según el propio autor, aunque esos resultados no parecen consistentes con un impacto positivo de la reforma sobre la formalización del empleo. Hay que tener en cuenta que aquellos dependen crucialmente de los supuestos (siempre debatibles) sobre los efectos diferenciales de la Reforma.

Ante esa situación el autor desarrolló una encuesta directa al sector empresarial la cual sugiere una mayor generación de empleo después de la Reforma: 33% de los encuestados incrementó el empleo en 2003 frente a un 26% de 2002. Sin embargo, parece haber una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas que frente a las grandes

empresas, resultado que debe ser tratado con cuidado ya que en ese segmento la generación de empleo se da por la multiplicación de pymes antes que por aumentos en las plantas de personal, con lo cual se podría estar subestimando la generación de empleo.

Los resultados generales del estudio son:

- La reforma pudo haber ayudado a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas. La disminución del subempleo y el aumento de las horas trabajadas con posterioridad a la reforma, en particular en el sector servicios, apuntan en esta dirección. Este resultado puede asociarse con la disminución de los costos laborales ocasionada por la extensión de la jornada diurna de trabajo.
- Hubo un efecto sustancial de la reforma sobre la contratación de aprendices. La mayor dinámica de contratación, evidente tanto en las cifras oficiales como en los resultados de la encuesta empresarial, indica que los cambios normativos aprobados incentivaron la demanda por aprendices.
- No hubo mayor efecto de la reforma en la generación y formalización de empleo, pero se le podría adjudicar la creación de al menos 15.000 empleos en el sector de servicios.
- Los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo no han funcionado como se previó inicialmente.

8.1.3 Generación de empleo y formalidad

De acuerdo con López (2004, Anexo 13), simplemente porque los costos laborales se reduzcan o porque el manejo del personal sea más flexible, ninguna empresa contratará nuevos trabajadores si sus ventas están disminuyendo. Pero si los mercados se expanden, una flexibilidad mayor y costos laborales menores pueden acentuar la generación de nuevos empleos. De igual manera, la respuesta del empleo a los salarios puede acentuarse o atenuarse dependiendo de la normatividad laboral.

Para poner a prueba esa hipótesis, el estudio realizó un ejercicio de elasticidades¹⁶ ajustando a los datos trimestrales de empleo y salarios (1986-2004) para las siete ciudades principales, una ecuación de demanda de trabajo (el empleo está determinado principalmente por factores de demanda) que entre las variables independientes incluye PIB urbano y salarios (mínimo, de calificados y de no calificado).

¹⁶ Similar a la metodología utilizada por el DNP en las proyecciones de empleo del Cuadro 1 de la Sección 2

Contiene, además, variables explicativas dummies para tres períodos en los que hubo cambio estructural: 1991-1993, 1993-2002; 2003-2004. Los dos primeros coinciden con las reformas de comienzos de los años noventa (Leyes 50 de 1990 y 100 de 1993; apertura comercial y financiera). El tercero, con la entrada en vigencia de la ley 789 del 2002 de reforma laboral. Este trabajo muestra que aunque "la reforma laboral no fue el único cambio estructural que entró a operar en el 2003, si parece haber sido el principal." La "reforma junto con otros posibles cambios estructurales del mercado laboral (pero el principal fue la reforma) explicarían unos 219.000 empleos. Y si se extrapolara esta cifra (el 3,4%) al caso de las 13 principales áreas metropolitanas, la reforma (y otros cambios estructurales del 2003) explicarían unos 260.000 empleos de los cerca de 7,8 millones de empleos medios 2003-1 a 2003-4." Por otra parte, muestra que, en promedio, los 48 oficios (de un total de 81) cuyo empleo creció entre los segundos trimestres de 2003 y 2004 generaron en ese año 278.000 nuevas plazas (contra 14.000 entre 2002 y 2003). En ellos, la jornada semanal por trabajador casi no cambió, en contra de algunas críticas que expresaban el aumento de la jornada para los trabajadores que ya tenían empleo. Así mismo, el salario real por mes creció 6,5% cuando el año anterior había bajado 0,6% y el salario por hora que se elevó 6,3% (vs. una reducción del 1,3% el año anterior), también en contra de la noción generalizada de la caída en los salarios. Otro resultado importante es la tendencia a la transformación de empleos que pueden tener baja calidad por aquellos con mejores condiciones laborales. Es así como entre los segundos trimestres del 2002 y el 2003 (para las 13 áreas metropolitanas principales), la estabilidad de los trabajadores asalariados en sus empleos había caído tanto en las microempresas (hasta 10 empleados) como en las empresas de más de 10 ocupados. En el último año después de la reforma (2003-2004) se nota una mejora en la estabilidad, sobre todo en las firmas de más de 10 empleados. El estudio también encuentra que la calidad del empleo ha venido elevándose, particularmente en las grandes ciudades. En efecto, en el año transcurrido después de la entrada en vigencia de la reforma (segunda trimestre del 2003 y del 2004), en las trece áreas metropolitanas principales: - El empleo se reformalizó marcadamente: 40.0% (2002); 41.1% (2003); 42.6% (2004). Los empleos formales aportaron el 74.1% del incremento en el empleo acaecido entre los segundos semestres del 2002 y el 2003 y el 182% (147.000 de los 81.000) de los generados entre los segundos semestres del 2003 y el 2004. - El grado de salarización del empleo se ha elevado: 50.9% (2002); 51.9% (2003); 53.0% (2004). El empleo asalariado (obreros y empleados asalariados) aportó el	84.4% de las nuevas plazas de trabajo creadas entre junio 2002 y junio 2003 y el 161% de las creadas entre 2003 y 2004. - Durante 2004 bajaron los empleos informales (-66.000), sobre todo los cuenta propia no profesionales (-57.000), pero también los asalariados de microempresas (-18.000), los "servidores domésticos (-2000) y los ayudantes. - Los trabajadores cubiertos por la seguridad social se han elevado en el último año. En salud la cobertura del régimen contributivo se incrementó el último año en el sector formal, sobre todo entre los asalariados de empresas de más de 10 trabajadores (que fueron las que generaron empleo. Y la cobertura del sistema pensional se elevó también en el sector formal (en las empresas de más de 10 trabajadores) e incluso en el sector informal (microempresas y cuentas propia). Por su parte, el Ministerio de la Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación han hecho algunas aproximaciones. Un primer informe del Ministerio (Anexo 14) indica que el mayor ritmo de generación de empleo, la mayor estabilidad laboral, las disminuciones en el tiempo de búsqueda de trabajo y la tendencia descendente de la informalidad, pueden ser indicativos del efecto positivo de la reforma. Igualmente, según el Conpes 3290 de 2004 (Anexo 15), de los 846.000 nuevos empleos generados durante 2003, unos 354.000 se deben a factores diferentes al crecimiento del PIB, entre los cuales se puede contar la reforma a la empleabilidad. Si todos esos empleos hubieran sido generados por la Reforma, se hubiera superado con creces la meta establecida para el 2003 que era de 133.786 empleos (Cuadro 1) y mucho más si no se toma en cuenta el aspecto del contrato de aprendizaje el cual ha sido el programa más exitoso de la Reforma, como ya se mencionó. Por su parte, la Contraloría General de la República estimó en 88.000 los nuevos empleos generados por la Reforma y otros factores. El Cuadro 7 es un resumen de los diversos estudios y ejercicios realizados para cuantificar los efectos de la Reforma en diversos aspectos (empleo, subempleo, duración del empleo y el subempleo, contrato de aprendizaje, subsidios, etc.). 8.2 Encuestas Para poder indagar de forma más directa el efecto de La Reforma sobre el sector productivo, FENALCO realizó una encuesta a los responsables de la contratación en 408 firmas ubicadas en las cinco principales ciudades del país. Algunos de los resultados, contenidos en el Cuadro 8, muestran aspectos favorables no sólo en la generación de empleo formal, sino también en aspectos tan importantes como la competitividad y la percepción de beneficios generales.																																																																																	
De igual manera, la Andi realizó una encuesta a cerca de 200 empresas (Cuadro 9). El ejercicio revela, entre otros resultados, que después de la aplicación de la Reforma, la mayor parte (53%) de las empresas incrementó el empleo. Que el aumento de pedidos (64%) y la implementación de la Ley (50%), fueron los motivos más relevantes para incentivar dicha variación. Y que entre las medidas de la Reforma que más han aportado para mejorar los ingresos y el empleo, se encuentran las modificaciones tanto a los costos en los días dominicales y festivos (74% de las respuestas) como a la jornada ordinaria de trabajo (76%).	Cuadro 7 RESULTADOS PRELIMINARES SOBRE LA REFORMA LABORAL Según diversos estudios y ejercicios <table><tr><th>Fuente</th><th>Generación de empleo (no PIB)</th><th>Subempleo</th><th>Duración desempleo</th><th>Duración empleo</th><th>Empleo formal</th><th>Contrato aprendizaje</th><th>Subsidios al desempleo</th><th>Subsidios al empleo</th></tr><tr><td>DNP</td><td>354.000</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td></tr><tr><td>MPS</td><td>306.000</td><td>Disminuye</td><td>Baja</td><td>---</td><td>Aumento por definiciones. Cae afiliación a reg.</td><td>Aumentos significativos</td><td>Favorable</td><td>Problemas de calidad y ejecución</td></tr><tr><td>Contraloría</td><td>88.000</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>Disminuye</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td></tr><tr><td>Fedesarrollo</td><td>220.000 380.000</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>Aumentos significativos</td><td>---</td><td>---</td></tr><tr><td>Gaviria, 2004; Nuñez, 2004</td><td>---</td><td>Disminuye</td><td>Baja</td><td>Disminuye</td><td>Aumento por definiciones. Dato y aff. a reg. contrib. en salud y pensiones destrucción de trabajo formal cae después de reforma.</td><td>Aumentos significativos</td><td>Insuficiente</td><td>Problemas de ejecución</td></tr><tr><td>CIDE (Hugo López)</td><td>280.000 en 13 ciudades</td><td>Disminuye</td><td>Disminuye</td><td>---</td><td>Aumenta lo mismo que el empleo de calidad y las afiliaciones a seg. social.</td><td>Requiere ajustes</td><td>---</td><td>---</td></tr><tr><td>Fenalco</td><td>11% empresas con aumento</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td></tr><tr><td>U. Externado</td><td>Insuficiente</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>---</td><td>Insuficiente</td><td>Problemas financieros y operativos</td></tr></table> Fuente: Viceministerio Técnico, MPS	Fuente	Generación de empleo (no PIB)	Subempleo	Duración desempleo	Duración empleo	Empleo formal	Contrato aprendizaje	Subsidios al desempleo	Subsidios al empleo	DNP	354.000	---	---	---	---	---	---	---	MPS	306.000	Disminuye	Baja	---	Aumento por definiciones. Cae afiliación a reg.	Aumentos significativos	Favorable	Problemas de calidad y ejecución	Contraloría	88.000	---	---	---	Disminuye	---	---	---	Fedesarrollo	220.000 380.000	---	---	---	---	Aumentos significativos	---	---	Gaviria, 2004; Nuñez, 2004	---	Disminuye	Baja	Disminuye	Aumento por definiciones. Dato y aff. a reg. contrib. en salud y pensiones destrucción de trabajo formal cae después de reforma.	Aumentos significativos	Insuficiente	Problemas de ejecución	CIDE (Hugo López)	280.000 en 13 ciudades	Disminuye	Disminuye	---	Aumenta lo mismo que el empleo de calidad y las afiliaciones a seg. social.	Requiere ajustes	---	---	Fenalco	11% empresas con aumento	---	---	---	---	---	---	---	U. Externado	Insuficiente	---	---	---	---	---	Insuficiente	Problemas financieros y operativos
Fuente	Generación de empleo (no PIB)	Subempleo	Duración desempleo	Duración empleo	Empleo formal	Contrato aprendizaje	Subsidios al desempleo	Subsidios al empleo																																																																										
DNP	354.000	---	---	---	---	---	---	---																																																																										
MPS	306.000	Disminuye	Baja	---	Aumento por definiciones. Cae afiliación a reg.	Aumentos significativos	Favorable	Problemas de calidad y ejecución																																																																										
Contraloría	88.000	---	---	---	Disminuye	---	---	---																																																																										
Fedesarrollo	220.000 380.000	---	---	---	---	Aumentos significativos	---	---																																																																										
Gaviria, 2004; Nuñez, 2004	---	Disminuye	Baja	Disminuye	Aumento por definiciones. Dato y aff. a reg. contrib. en salud y pensiones destrucción de trabajo formal cae después de reforma.	Aumentos significativos	Insuficiente	Problemas de ejecución																																																																										
CIDE (Hugo López)	280.000 en 13 ciudades	Disminuye	Disminuye	---	Aumenta lo mismo que el empleo de calidad y las afiliaciones a seg. social.	Requiere ajustes	---	---																																																																										
Fenalco	11% empresas con aumento	---	---	---	---	---	---	---																																																																										
U. Externado	Insuficiente	---	---	---	---	---	Insuficiente	Problemas financieros y operativos																																																																										

Cuadro 8 Resultados de Encuesta sobre Reforma Laboral: Sept. - Oct. 2004		
No	Pregunta	Aspecto
1	Después de La Reforma el empleo de su empresa:	Aumentó
		Disminuyó
		Igual
2	¿Qué razones incentivaron ese aumento?	Aumento de pedidos
		Expectativas pedidos futuros
		Reforma laboral
		Otros
		Modificación jornada ordinaria
3	¿Cuáles aspectos de La Reforma?	Exención de aportes
		Modificación costo domingos y festivos
		Disminución costo de despido
		No sabe no responde
		Si
4	¿Cree que La Reforma ha traído beneficios a la empresa?	NO
		NS/NR
		Si
5	¿El incentivo a aumentar su nómina con personal de planta, después de La Reforma es?	Es mayor
		Igual
		Menor
6	¿Su empresa puede generar ahora empleos con mejores condiciones?	Si
		NO
		NS/NR
7	Con La reforma la competitividad de su empresa	Aumentó
		Se mantuvo
		Disminuyó

Fuente: FENALCO

Cuadro 9 Encuesta de empleabilidad 2004 Centro de Estudios Económicos ANEC		
Aspecto a evaluar	Opciones de respuesta	% de respuestas
Después de la reforma laboral, el empleo	Aumentó	53%
	Disminuyó	4%
	Igual	33%
El aumento en el empleo se debió a:	Cuáles razones?	64%
	Aumento Pedidos	51%
	Crecimiento de la empresa	24%
	Aumento Expectativas de pedidos	22%
	Otros	8%
Aspectos de la reforma laboral que incentivan la contratación	No responde	74%
	Modificación costos en festivos y dominicales	7%
	Modificación duración Jornada diaria	7%
	Disminución costos de despido	28%
	Exención Aportes parafiscales	42%
La reforma laboral ha traído beneficios	Responsabilidad social	2%
	Si	69%
	No	30%
La reforma laboral le ha permitido	NS/NR	42%
	Aumentar el empleo	35%
	Aumentar la competitividad	32%
	Aumentar las horas de trabajo extra	27%
	Trabajar más los domingos y festivos	27%
	Freinar el despido	25%
	Aumentar salarios	11%
	Invertir más en capital que en trabajo	16%
	Invertir más en trabajo que en capital	8%
	Disminuir salarios	14%
	Pagar todos los aportes a la SS	2%
Con la reforma laboral, está más incentivado a aumentar su personal de planta?	Disminuir el empleo	1%
	Otros	1%
	NS/NR	63%
Con la reforma laboral, está más incentivado a aumentar su personal de planta?	Si	75%
	No	2%
	NS/NR	23%
Con la reforma laboral, puede generar empleos con mejor calidad?	Si	62%
	No	38%
	NS/NR	0%
Con la reforma laboral, la competitividad de su empresa:	Aumentó	47%
	Disminuyó	1%
	Se mantuvo	52%

Fuente: ANEC

9 CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

Del análisis de todas las medidas y los resultados del mercado laboral se observa un balance positivo de la Reforma y de la política general de empleo, a pesar de los obstáculos presentados en diversos componentes. A continuación se presenta un balance general del desarrollo de los objetivos expuestos en la Sección 2, y las metas y actividades para su cumplimiento.

9.1 Mejoramiento del mercado laboral

Como se pudo observar a lo largo del documento, en especial en la Sección 7, la mayor parte de los indicadores del mercado laboral presentado registros favorables durante los años 2003 y 2004. La tasa de desempleo ha disminuido tanto a nivel nacional como en las 13 principales áreas metropolitanas. Y los recientes datos de enero de 2005 indican una mejor situación al reportar la tasa de desempleo más baja por lo menos en los últimos cinco años. La informalidad ha descendido en casi tres puntos, lo mismo que el subempleo, incluyendo las categorías de insuficiencia de horas y de ingresos.

Por otra parte, los estudios muestran que ha habido una disminución significativa en la duración del desempleo y un aumento en la duración del empleo en sectores donde se esperaban fuertes impactos de la reforma y lo más posible es que estos efectos aumenten en el largo plazo. Así mismo, la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal se incrementó cerca de 6%, el grado de salarización del empleo aumentó y el empleo asalariado (obreros y empleados asalariados) aportó el 84.4% de las nuevas plazas de trabajo creadas entre junio 2002 y junio 2003 y el 161% de las creadas entre 2003 y 2004.

Por otra parte, se ha mejorado la empleabilidad de muchas personas a través de la mayor oferta educativa, la mayor capacitación para el trabajo y el incremento en el número de personas con contrato de aprendizaje.

9.2 Disminución de la tasa de desempleo

Este es quizá el objetivo que más claramente se ha logrado. Mientras que para 2003 y 2004 se esperaban niveles de desocupación nacional de 14.6 y 13.8%, respectivamente, los resultados, teniendo en cuenta el promedio anual, son 14.2 y 13.6%¹⁷, en su orden. Por su parte, el número de desempleados que se esperaba fuera de 2.8 millones en 2004, ya se encuentra en ese nivel y en algunos meses ha estado por debajo de los 2.6 millones.

¹⁷ Y si se toma sólo el dato al mes de diciembre, el desempleo es aún más bajo, de 12.3% para 2003 y 12.1% para 2004.

Para lograr el favorable, pero aún insuficiente, resultado de la desocupación en el país, el gobierno contempló dos componentes: la generación de puestos de trabajo y la contención de la oferta laboral.

9.2.1 Generación de empleo

En este componente se contempló un mayor crecimiento económico y la estrategia de la Reforma Laboral, que incluye incentivos al sector empresarial para la creación directa de puestos de trabajo (Cuadro 1) a través subsidios y apoyo al empresarismo:

- De los 1.8 millones de empleos esperados por efecto del crecimiento económico durante el cuatrienio, ya se ha generado un millón de empleos en los primeros dos años. Sin embargo, es importante aclarar que unos 250.000 se atribuyen a la Reforma Laboral, con lo cual se tendría un resultado de 750.000 empleos, registro superior en 27.235 empleos a la meta de los dos primeros años (722.765 empleos). Y las perspectivas para el 2005 son bastante halagadoras si se tiene en cuenta que los datos de enero arrojan un aumento de 419.000 personas ocupadas.
- De los 486.064 empleos esperados por efecto de la Reforma, se han generado, según los resultados de los estudios analizados, alrededor de unos 250.000 empleos. Incluyendo los aprendices, el número aumenta al menos en 146.352 (72.087 en 2003 y 74.265 en 2004), para un total de 388.027 en los dos primeros años de expedida la Ley.
- En cuanto a los subsidios al empleo ha habido fuertes restricciones de tipo operativo y financiero, que empezaron a ser removidos desde 2004. Es así. Como se observa un buen inicio del Programa de Apoyo Directo al Empleo, Pade.
- Los apoyos al empresarismo tienen una excelente perspectiva en lo relacionado con el Fondo Emprender que está financiando unos 677 proyectos en todo el país. En cuanto al microcrédito se puede esperar un mejor desarrollo, ahora que las Cajas de Compensación están autorizadas, a través de la Ley 920 de 2004, para adelantar actividades de ahorro y crédito, empoderándolas dentro del contexto de la intermediación financiera.

9.2.2 Retención de la oferta laboral

Existen varios indicadores que muestran el desempeño bastante aceptable de este componente, si se tiene en cuenta que la tasa global de participación pasó de 61.8% en 2002 a 59.7% en 2004.

- De las 585.000 personas que se esperaba retener por efecto de capacitación y el plan de revolución educativa se tiene: 734.13 cupos en el sistema educativo y unos 400.000 personas capacitadas en el Sena.
- La tasa de desempleo de los jefes de hogar, a nivel nacional, que a junio de 2002 se encontraba en 8.5% ha caído a niveles inferiores al 6%, lo cual está permitiendo que otros miembros del hogar desistan de buscar trabajo (por ejemplo la señora o los hijos en edad de estudiar)¹⁸.
- El anterior resultado se complementa con el aumento de la población inactiva (6% entre 2003 y 2004), en especial aquella que se dedica a estudiar (5%).

9.3 Protección a grupos afectados por el desempleo

La Sección 3 mostró que los componentes en materia de protección social han tenido algunos problemas de ejecución pero que se han tomado los correctivos.

- Aunque el Sistema de Protección Social hasta ahora empieza a consolidarse, se observan acciones muy favorables para la población más vulnerable, que antes no existían en el país.
- El programa de subsidios al desempleo mostró favorables resultados de ejecución durante 2004 y con la Ley 820 de 2004, se redirigieron los recursos que venían quedando en reserva para la adquisición de vivienda de interés social.
- Se ha desarrollado un mejor mecanismo para determinar la cuota monetaria de las Cajas de Compensación Familiar, que antes resultaba bastante inequitativo.

¹⁸ Históricamente se observa que en periodos de recuperación económica, cuando aumenta el empleo de jefes de hogar, se reduce la participación de otros miembros del hogar en el mercado laboral.

* El autor agradece los comentarios y sugerencias de Mauricio Santamaría, Hugo López, Jairo Nuñez, Carlos Medina, Jaime Saavedra, William Malony y Wendy Cunningham, y la financiación del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad única del autor y no complementen a la entidad financiadora. Email: agaviria@uniandes.edu.co

I. Introducción

Los efectos de la Ley 789 de 2002 (conocida popularmente como la reforma laboral) son debatidos de manera intensa en el país. El debate ha estado dominado por posturas ideológicas desprovistas, en la mayoría de los casos, de fundamentos empíricos. Algunos sectores aducen que el efecto más notable de la reforma ha sido la disminución en la calidad del trabajo y el incremento de las utilidades de las empresas a costa de los ingresos de los trabajadores menos calificados. Otros argumentan que la reforma ha contribuido de manera notable a aumentar la demanda por trabajo y a impulsar la recuperación de la inversión privada. Por su parte, el gobierno ha enfatizado los beneficios sociales aprobados (o promovidos) por la reforma, los cuales constituyen, en opinión del mismo gobierno, un primer intento de brindar protección efectiva a los desempleados.

El debate nacional se inscribe dentro de un debate académico más amplio y aún inconcluso. Algunos prominentes economistas argumentan que la flexibilización del mercado laboral involucra mayoritariamente cuestiones redistributivas, mientras otros plantean que las rigideces laborales implican pérdidas sustanciales de eficiencia y afectan adversamente la generación de empleo.¹ Infortunadamente, la evidencia empírica disponible no ha permitido saldar un debate que ha seguido (por lo tanto) dominando por las posturas ideológicas.

Este trabajo intenta una evaluación objetiva de la reforma laboral que trascienda los debates ideológicos. La evaluación está basada en tres fuentes principales de información: (i) cifras oficiales sobre la ejecución presupuestal y la cobertura de los programas de subsidios al desempleado y al empleo; (ii) cifras de la Encuesta Continua de Hogares sobre la evolución reciente del mercado de trabajo; y (iii) cifras de una encuesta empresarial, diseñada especialmente para este trabajo, que consulta directamente la opinión de gerentes y dueños de empresa sobre los efectos de la reforma.

Más allá de proporcionar un sustento objetivo a un debate ideológico, este trabajo busca contribuir a lo prescrito por la ley 789 de 2002, la cual establece la

¹ Freeman (2000) y Heckman (2003) constituyen dos posturas opuestas (y radicales) dentro del debate descrito.

obligatoriedad de la evaluación de las normas aprobadas después de dos años de su vigencia y estipula (además) que “el Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”. A pesar de lo perentorio del mandato legal, son pocos (e insuficientes) los trabajos que intentan una evaluación exhaustiva de la reforma laboral.²

Aunque el análisis de las cifras no siempre conduce a resultados definitivos, al menos cinco conclusiones generales pueden formularse. A saber: (i) la reforma tuvo un efecto importante sobre la contratación de aprendices; (ii) la reforma también parece haber contribuido a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas (especialmente en el sector servicios); (iii) el efecto sobre la generación de empleo fue inferior al esperado; (iv) el efecto sobre la formalización fue también menor (en el mejor de los casos) y (v) los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo han estado plagados de problemas de demanda y su ejecución ha sido inferior a la inicialmente presupuestada.

El resto de este trabajo está organizado como sigue. La sección siguiente presenta una descripción de las diferentes medidas contenidas en la Ley 789 de 2002, así como un examen crítico de las mismas. La sección III presenta la estrategia empírica. La sección IV contiene una breve reseña de la evolución reciente del mercado de trabajo. Las secciones V y VI presentan los resultados de la evaluación. Y la sección VII contiene algunas conclusiones de carácter general.

II. Descripción de la reforma laboral

Desde un punto de vista conceptual, la Ley 789 de 2002 puede dividirse en cuatro partes parcialmente independientes. La primera se ocupa de acopiar recursos para atender las necesidades inmediatas de los desempleados. Los recursos provienen de un cambio en la destinación de las contribuciones parafiscales, especialmente de aquellas administradas por las Cajas de Compensación Familiar. Por mandato legal, los programas previstos, consistentes en subsidios en dinero y especie y planes de

² Véase, por ejemplo, Barrera y Cárdenas (2003) estiman el efecto de la reforma sobre el empleo con base en elasticidades. Una metodología apropiada para hacer proyecciones pero no para evaluaciones expost, pues, entre otras razones, las elasticidades son extremadamente volátiles.

capacitación, se focalizan mayoritariamente hacia los desempleados con vinculación anterior a las Cajas de Compensación.

La segunda parte incluye la creación de varios estímulos para la generación de empleo. Los estímulos son de varios tipos: subsidios al empleo, recursos de crédito para empresas pequeñas y medianas, y exención de parafiscales para empresas que empleen personas vulnerables y estudiantes. Algunos estímulos tienen recursos ciertos, otros dependen de apropiaciones presupuestales inciertas y limitadas. Más que una reducción en los costos laborales, estas medidas son auxilios transitorios orientados a incrementar la demanda por empleo de trabajadores no calificados y otros grupos vulnerables. Por ejemplo, el artículo 13 de la reforma (que contempla la exención de parafiscales para quienes empleen individuos vulnerables) debe verse más como un estímulo transitorio a la generación de empleo que como una reducción permanente de los costos laborales: la medida tiene una duración máxima de cuatro años y su aplicación está supeditada a que la tasa nacional de desempleo se ubique por encima de 12%.

La tercera parte consiste en la reglamentación de los contratos de aprendizaje y en la regulación del mercado de trabajo para los aprendices. Entre las medidas decretadas, se permitió la remuneración de los aprendices por debajo del salario mínimo: hasta 50% en la fase lectiva y hasta 75% en la fase práctica. Así mismo, se estableció la obligatoriedad de contratar aprendices para las empresas que ocupen quince o más trabajadores, o alternatively la obligación de cancelar una cuota monetaria, destinada a financiar un fondo para la promoción empresarial, manejado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Además, se definieron las características de las entidades de formación y se le otorgó al SENA el doble papel de proveedor de aprendices y regulador del mercado. Así, las medidas decretadas pueden aumentar la demanda por aprendices a través de dos vías: una inducida por la reducción de la remuneración y otra impuesta por las llamadas cuotas de aprendices.

La cuarta parte (en la que se concentra este trabajo) comprende varias disposiciones orientadas a flexibilizar los contratos laborales. Se amplió la jornada de trabajo ordinario, se redujeron marginalmente los sobrecargos para el trabajo durante festivos y dominicales, y se disminuyó la indemnización por despido sin justa causa para trabajadores de diez o más años, eliminando así una discontinuidad presente en la legislación anterior (ver gráfico 1). Así mismo, se establecieron indemnizaciones diferenciales por despidos sin justa causa según el nivel salarial.

A manera de resumen, puede afirmarse que las dos primeras partes de la Ley 789 crearon programas asistenciales de cobertura limitada y carácter temporal. La tercera parte flexibilizó las relaciones laborales para un contrato particular, y creó un impuesto a la nómina para las empresas cuya demanda por aprendices se ubique por debajo de los niveles exigidos; impuesto que viene a sumarse a los varios ya existentes. La última parte disminuyó los costos laborales para las empresas con operación nocturna o dominical e hizo menos oneroso el despido de trabajadores antiguos.

Cabe destacar que la Ley 797 de 2003, que modificó algunos parámetros del sistema pensional y fue aprobada de manera simultánea con la Ley 789 de 2002, decretó un aumento de dos puntos en la cotización de los trabajadores a los fondos de pensiones y al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ISS). El aumento decretado es gradual: un punto en 2004, medio en 2005 y medio en 2006, y puede ser aun mayor a partir de 2008, cuando el Gobierno puede incrementar las cotizaciones un punto adicional si el crecimiento económico así lo justifica. El aumento de las cotizaciones incrementa los costos laborales y puede contrarrestar, parcial o totalmente, los efectos sobre la generación de empleo del aumento en la flexibilidad laboral.

El cálculo de la reducción en los costos laborales asociados a la reforma laboral (y, en particular, a la disminución de las indemnizaciones y el aumento de la jornada diurna de trabajo) es complejo. Cabe resaltar la siguiente distinción. Mientras el aumento de la jornada diurna de trabajo y la disminución de los recargos dominicales tienen beneficios directos e inmediatos, al menos para las empresas que operan por fuera de los horarios ordinarios, la disminución de los costos de despido incide sobre los costos de ajuste (i.e., su beneficio sólo se materializa cuando las empresas deciden reducir su nómina). Es posible, sin embargo, calcular la reducción en los costos directos propiciada por los menores costos de despido.

Para ello, puede utilizarse la metodología propuesta por Heckman y Pages (2004). Esta metodología intenta expresar el efecto de las normas sobre seguridad laboral en términos de salarios mensuales equivalentes. Heckman y Pages definen el costo promedio esperado de las indemnizaciones previstas como:

$$JS = \sum_{i=1}^T \beta^i \delta^{i-1} (1 - \delta) \left(\frac{Y_i}{12 \times i} \right), \quad (1)$$

donde T es la máxima antigüedad de un trabajador genérico en una empresa genérica (se supone igual a 20), β es el factor de descuento (se supone igual a 0.95), δ la probabilidad de permanencia de un trabajador genérico de un año al siguiente (se supone igual a 0.88), y y_t es el número de salarios mensuales pagados a un trabajador despedido sin justa causa en el año t. El producto de las cantidades descritas se divide por los meses transcurridos desde el inicio hasta el final de la relación laboral, de manera tal que el valor de la sumatoria refleje el costo de las indemnizaciones medido como porcentaje del salario mensual. Esta metodología supone que las relaciones laborales sólo terminan por iniciativa de la empresa, y que la probabilidad de despido no depende del valor de las indemnizaciones; esto es, que las empresas no reaccionan estratégicamente ante un aumento previsible de los costos de despido después de cierta antigüedad. Además, la metodología le da un mayor peso a las indemnizaciones prescritas para los despidos que ocurriesen poco tiempo después de iniciada la relación laboral. Más que el costo marginal, la metodología intenta medir el costo promedio de despedir un trabajador, calculado en el momento de su contratación, teniendo en cuenta todas las contingencias posibles. Si se aplica la expresión (1) para las disposiciones vigentes antes y después de la reforma, y se calculan las diferencias correspondientes, se obtiene la reducción de los costos laborales, como porcentaje del salario mensual, causada por la disminución de las indemnizaciones. Los cálculos detallados se muestran en el Anexo A. La conclusión es inmediata: los costos laborales como porcentaje del salario disminuyeron 1.2% para los trabajadores que devengan diez o menos salarios mínimos y 2.8% para el resto de trabajadores. Ambos porcentajes representan límites superiores si se tiene en cuenta que con anterioridad a la reforma las empresas solían despedir muchos trabajadores antes de que cumplieran los diez años de antigüedad, evitando así pagar las indemnizaciones más onerosas. En síntesis, la reducción en los costos de despido no parece haber disminuido los costos laborales de manera significativa. La estimación más confiable está entre uno y tres puntos porcentuales, un valor equivalente al aumento en las cotizaciones a la seguridad social señaladas anteriormente. Dicho de otro modo, la disminución en los costos de despido alcanzaría, si acaso, a contrarrestar el aumento de las cotizaciones. En	síntesis, es difícil esperar que la disminución de los costos de despidos haya contribuido a la generación de empleo vía menores costos salariales. De otro lado, la reducción en los costos de despido puede aumentar la estabilidad laboral, pues evita que las empresas despidan precautelativamente empleados valiosos para evitar el pago posible de indemnizaciones futuras. Y puede, por esta vía, contribuir a incrementar la productividad media del trabajo. Cabe anotar, sin embargo, que este efecto tardará cierto tiempo en materializarse plenamente, lo que dificulta su constatación empírica. En el corto plazo, el efecto más probable es la recomposición del empleo según la antigüedad de los trabajadores: probablemente aumentará la proporción de trabajadores de menos diez años como porcentaje del total (y disminuirá la participación de los trabajadores más antiguos) como resultado de la reducción relativa del costo de despido de los trabajadores más viejos respecto a los más nuevos.³ Respecto a la ampliación de la jornada ordinaria de trabajo, los efectos teóricos son evidentes. Puede preverse, en particular, que la demanda por empleo aumentará en (i) las firmas con operación nocturna y (ii) las firmas con posibilidad de extender su jornada de operación por fuera de los horarios diurnos tradicionales.⁴ La mayor demanda debería, a su vez, traducirse en (i) la creación de nuevos puestos de trabajo, (ii) el incremento de las horas contratadas y (iii) la sustitución de contratistas por asalariados. Estos efectos dependerán crucialmente del aumento de los periodos de operación de las firmas. Infortunadamente, la inexistencia de información sobre horarios de trabajo en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) impide una medición directa de los efectos agregados y sectoriales de la reforma laboral. De ahí la necesidad de apelar a las mediciones indirectas que se describen en la sección siguiente. III. Estrategia empírica ³ Políticamente, el tema puede ser complicado pues el efecto más visible en el corto plazo (el despido de los trabajadores de mayor antigüedad) puede soslayar el efecto más benéfico en el mediano plazo (la protección de relaciones laborales más productivas). ⁴ Los efectos de la disminución de los recargos dominicales son conceptualmente similares aunque cuantitativamente menores.
La estrategia empírica tiene como objetivo prioritario aislar los efectos de la reforma laboral sobre la generación de empleo, la formalización del empleo y la disminución del subempleo. Cabe anotar que este trabajo no busca evaluar el impacto de los programas asistencialistas implantados por la reforma. Así, el análisis de los programas de apoyo a los desempleados y de subsidio al empleo se circunscribe a un repaso de la ejecución presupuestal y la evolución del número de beneficiarios. Respecto a los cambios normativos al contrato de aprendizaje, el análisis es también escueto: simplemente se documentan los cambios en la contratación de aprendices y se especula sobre la relación de los mismos con las modificaciones adoptadas. En suma, el énfasis de la estrategia empírica se centra en el impacto de una medida (la ampliación de la jornada ordinaria de trabajo) sobre la cantidad y la calidad del empleo. Aislar los efectos de la reforma laboral sobre la cantidad y la 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. La evidencia presentada en las secciones siguientes proviene de dos fuentes principales: la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Dane y una encuesta empresarial diseñada expresamente con el propósito de aislar los efectos de la reforma laboral. Estas dos fuentes de información son complementarias: la ECH brinda información indirecta sobre el impacto de la reforma basada en las tendencias recientes del mercado laboral, mientras que la encuesta empresarial brinda información directa basada en las percepciones de los empleadores. El análisis empírico se centra en el periodo 2001-2004, que comprende los dos años previos a la aprobación de la reforma y los dos años posteriores a su entrada en vigencia. El análisis se restringe a las 13 principales áreas metropolitanas del país pero las principales conclusiones se mantienen inalteradas si se amplía la muestra a la totalidad de las cabeceras municipales. El análisis está dividido en dos partes bien diferenciadas. La primera describe de manera exhaustiva el comportamiento reciente del mercado laboral, mientras la segunda intenta aislar el efecto de la reforma. Así, la primera describe los hechos sin reparar en las causas, mientras la segunda intenta aislar las causas que subyacen los hechos observados. Como se dijo anteriormente, la primera parte del análisis (sección IV) se centra en la evolución reciente de tres variables: la ocupación, la formalización y el subempleo. Esta parte examina además las diferencias en la generación de empleo por	rama de actividad económica, así como las diferencias en la formalización del empleo según las características demográficas de los ocupados. Con el fin de estudiar, por ejemplo, si la evolución reciente del trabajo formal ha beneficiado particularmente a las mujeres, a los trabajadores no calificados y a los jóvenes, se utilizó la especificación: $Y_{it} = c + \alpha_1 ref_{it} + \alpha_2 muj_i + \alpha_3 nocal_i + \alpha_4 jov_i + \alpha_5 viej_i + \beta_1 (ref_{it} \times muj_i) + \beta_2 (ref_{it} \times nocal_i) + \beta_3 (ref_{it} \times jov_i) + \beta_4 (ref_{it} \times viej_i) \quad (2)$ donde Y_{it} es una variable ficticia que toma el valor de uno si el trabajador i tenía un empleo formal en el año t, ref_{it} es otra variable ficticia que toma el valor de uno en los años posteriores a la aprobación de la reforma (2003 y 2004) y de cero en los años previos (2001 y 2002), muj_i, $nocal_i$, jov_i y $viej_i$ son también variables ficticias que denotan las categorías socioeconómicas bajo escrutinio: el género del individuo, su calificación y su edad.⁵ En esta especificación, valores positivos de los parámetros β indican que el empleo formal mostró una tendencia positiva con posterioridad a la aprobación de la reforma en el grupo de referencia respecto al grupo de comparación: en las mujeres respecto a los hombres, en los trabajadores calificados respecto a los no calificados, etc.⁶ Cabe anotar, a manera de paréntesis, que este trabajo asume una posición ecléctica respecto a la definición de empleo formal: en lugar de discutir las ventajas y desventajas de las distintas alternativas para luego escoger la preferida, se opta por presentar los resultados para cada una. En algunos casos, se utiliza la relación entre los obreros y empleados particulares y los trabajadores por cuenta propia para estudiar la evolución del empleo formal. También se utiliza la definición tradicional de la OIT que enfatiza el tamaño del establecimiento empleador. Así mismo, se utilizan las cotizaciones a salud y a pensiones como medidas indirectas de la formalidad en el empleo. La segunda parte (sección V) de la estrategia empírica pretende aislar los efectos de la reforma sobre las variables ya mencionadas: la ocupación, la formalización y el desempleo. La estrategia está basada en dos supuestos cruciales sobre los efectos ⁵ La variable <i>nocal</i> toma el valor de uno si el individuo en cuestión tiene once o menos años de educación. La variable <i>jov</i> toma el valor de uno si el individuo tiene entre 14 y 24 años de edad, y la variable <i>viej</i> si tiene entre 51 y 65 años. En los resultados empíricos, presentados en la sección siguiente, los grupos de comparación son los hombres, los trabajadores calificados y los trabajadores entre 25 y 50 años de edad. ⁶ Véase Montenegro y Pages (2002) para una aplicación similar al caso chileno.

diferenciales de la reforma, a saber: que los mismos son mayores en el comercio y en los servicios que en la manufactura, y mayores también en las empresas grandes y medianas que en las pequeñas. El primer supuesto se justifica por la naturaleza de las actividades involucradas: una firma del sector comercio o servicios puede fácilmente extender su jornada de trabajo unas cuantas horas. Una firma manufacturera, por el contrario, tendría que adicionar un turno completo si quisiese aumentar la intensidad diaria de trabajo. Dicho de otro modo: mientras un aumento marginal en la extensión de la jornada es factible (y conveniente) en el comercio y los servicios, no lo es así en la manufactura, donde los aumentos tienden a ser discretos (o por turnos completos). Así las cosas, puede argüirse que la reforma laboral (y, en particular, la ampliación de la jornada ordinaria de trabajo) debió haber tenido en efecto mayor en los servicios y el comercio que en la manufactura.⁷

De otro lado, el efecto de la reforma tiende a ser menor en las empresas pequeñas que en las grandes y medianas, simplemente porque la informalidad estructural de las primeras las hace menos sensibles a los cambios normativos. Además, el crecimiento del empleo en las empresas pequeñas ocurre no tanto por la ampliación de la nómina en las empresas existentes como por la entrada de nuevas empresas, lo que hace que la dinámica del empleo dependa más del entorno económico agregado que de los costos laborales. Lo contrario aplica para las empresas grandes, en las cuales los costos laborales pueden jugar un papel preponderante en la expansión.

Dada la importancia de los supuestos anteriores, y dada la probabilidad de que los argumentos sobre la plausibilidad de los supuestos sean cuestionados, con razón o sin ella, se decidió recurrir a un argumento de autoridad. No como sustituto de lo anterior sino como refuerzo. Para ello, se consultó la opinión de 15 reconocidos expertos nacionales sobre los efectos diferenciales de la reforma. Específicamente, se preguntó a los expertos si esperaban un mayor efecto de la reforma sobre el comercio y los servicios que sobre la manufactura, o en las empresas grandes y medianas que en las pequeñas.⁸ 63% manifestó que esperaba un mayor efecto en los sectores de comercio y

⁷ Del mismo modo, la reducción del cargo de dominicales y festivos tiene un efecto mucho más evidente sobre el comercio y los servicios que sobre la manufactura. Dada la naturaleza de sus actividades, los servicios y el comercio tienen más que ganar por una disminución de los costos durante unas fechas cruciales para su actividad. La manufactura, por el contrario, está sujeta a una estacionalidad diferente, no relacionada con el ciclo de trabajo y descanso durante la semana.

⁸ Las preguntas formuladas fueron las siguientes. Uno de los objetivos explícitos de la reforma laboral (y, en particular, de la ampliación de la jornada diurna de trabajo) fue contribuir a la formalización del empleo y a la disminución del subempleo. 1. ¿En qué sector cree usted que la reforma tuvo un

servicios frente al sector manufacturero. Y 75% manifestó que esperaba un mayor efecto en las empresas grandes y medianas frente a las pequeñas. Estos resultados respaldan los supuestos adoptados sobre los efectos diferenciales de la reforma. Y le dan un sustento más firme a los resultados de la sección V.

En suma, la estrategia empírica consiste en comparar los resultados antes y después de la reforma para el sector de servicios (o comercio), y luego comparar la diferencia con la correspondiente para el sector manufacturero. Esta doble comparación da lugar al llamado estimador de “diferencias en diferencias”:

$$\Delta^2 = (Y_{serv}^{2004-03} - Y_{serv}^{2002-01}) - (Y_{manuf}^{2004-03} - Y_{manuf}^{2002-01}), \quad (3)$$

donde Y representa el resultado de interés: el número de ocupados, el porcentaje de trabajadores formales o el porcentaje de subempleados. Un ejercicio similar se realizó comparando ya no servicios (o comercio) con manufactura, sino las empresas grandes y medianas con las pequeñas. La validez de ambos ejercicios depende, de manera crucial, de la pertinencia de los supuestos enunciados anteriormente. Si los supuestos no son válidos, el signo de los estimadores no podrá entonces interpretarse como evidencia a favor o en contra de la reforma.

Es conveniente calcular los estimadores de “diferencias en diferencias” en el marco de un modelo de regresión. Para ello, simplemente se agrupan las observaciones para todo el período de interés, y se estiman los siguientes modelos:

$$y_{it} = c + X_i\beta + \alpha_s ref_{it} + \alpha_{serv_i} + \delta_i(ref_i \times serv_i), \quad (4)$$

$$y_{it} = c + X_i\beta + \alpha_s ref_{it} + \alpha_{cio_i} + \delta_i(ref_i \times cio_i), \quad (5)$$

$$y_{it} = c + X_i\beta + \alpha_s ref_{it} + \alpha_{grande_i} + \delta_i(ref_i \times grande_i), \quad (6)$$

donde las definiciones de Y_{it} y ref_i son las mismas descritas con anterioridad, y $serv_i$, cio_i y $grande_i$ representan variables ficticias que toman el valor de uno si el individuo i trabaja en una firma de servicios, de comercio o con más de diez trabajadores, respectivamente. Los coeficientes δ_i permiten conocer la diferencia entre el grupo de referencia y el de comparación antes y después de la reforma. Los grupos comparados

mayor efecto? a. comercio y servicios; b. manufactura; c. ambos; y d. ninguno. 2. ¿En qué tipo de empresa cree usted que la reforma tuvo un mayor efecto? a. grandes y medianas (con más de 10 empleados); b. pequeñas; c. ambas; y d. ninguna

son servicios *versus* manufactura, comercios *versus* manufactura y empresas grandes y medianas *versus* empresas pequeñas.⁹

Como ya se dijo, este trabajo complementa la información indirecta de la ECH con los resultados de una encuesta de opinión empresarial. El cuestionario de la encuesta se incluye en el apéndice B y sus principales características se resumen en la sección VI. Dada la naturaleza de la encuesta (la mayoría de las preguntas indaga directamente sobre los efectos de la reforma), su análisis es expedito: simplemente se describen los resultados y se comparan con los resultados de las secciones previas. En últimas, la combinación de evidencia directa e indirecta permite una mejor aproximación a un problema técnicamente complejo.

IV. Evolución reciente del mercado laboral

Esta sección presenta una descripción de las tendencias recientes del mercado laboral. Como se dijo anteriormente, el período de análisis comprende los dos años previos y los dos años posteriores a la aprobación de la reforma. Las variables analizadas incluyen la ocupación, la formalización y el subempleo. Este análisis no pretende realizar ninguna inferencia causal sobre los efectos de la reforma: su objetivo es meramente descriptivo y tiene como propósito presentar el contexto general para luego abordar, en las siguientes secciones, el problema de causalidad.

El gráfico 2 presenta la evolución del número total de ocupados desde diciembre de 2001 hasta junio de 2004. Las cifras corresponden a los habitantes de las trece principales áreas metropolitanas del país, donde la reforma tuvo supuestamente un mayor impacto. Los resultados corresponden a promedios móviles anuales ya que el objetivo es discernir los cambios de tendencia más que las fluctuaciones estacionales. La tendencia creciente del empleo es evidente. Durante el período de análisis, se generaron aproximadamente 650.000 empleos netos en las 13 ciudades incluidas en la muestra. Dos hechos adicionales merecen ser mencionados. Primero, la tendencia creciente comienza con anterioridad a la reforma y no parece acelerarse con

posterioridad a su aprobación.¹⁰ Y segundo, la dinámica de ocupación se desaceleró a partir del primer trimestre de 2004.

Los gráficos 3, 4 y 5 repiten el ejercicio anterior para cuatro grandes sectores: manufactura, comercio, servicios y construcción. Los resultados corresponden a promedios móviles anuales y abarcan el período comprendido entre junio de 2002 y junio de 2004.¹¹ Las cifras correspondientes al sector manufacturero se incluyeron en cada uno de los gráficos como punto de comparación. La tendencia creciente del empleo, ya documentada a nivel agregado, se repite para cada uno de los sectores. Los sectores de manufactura, comercio y servicios tiene una evolución similar: sus tasas de crecimiento son indistinguibles estadísticamente.¹² Lo contrario ocurre en el sector de la construcción, donde el empleo creció a una tasa aproximadamente dos veces más alta que la observada en los otros sectores. Tal como ocurre con las cifras agregadas, la tendencia creciente comienza antes de la reforma y no parece cambiar a partir de su aprobación.¹³ La pérdida de dinámica del empleo es también evidente en las cifras sectoriales, especialmente en los servicios y en la construcción. En la siguiente sección, se analizan las diferencias sectoriales en la dinámica reciente del empleo con el fin de conocer los sectores que experimentaron las mayores tasas de crecimiento con posterioridad a la aprobación de la reforma.

El gráfico 6 muestra la evolución de un indicador preliminar de formalidad en el empleo. El indicador fue calculado como: $\frac{Oep}{(Oep + Cp)}$, donde Oep representa el número de obreros y empleados particulares en un mes dado y Cp el número de trabajadores por cuenta propia en el mismo mes. Presumiblemente, este cociente mide el peso relativo del empleo formal dentro del empleo total. Como en los gráficos anteriores, aquí también se usaron promedios móviles con el fin de aislar los movimientos tendenciales. Los resultados sugieren que, a la par con el crecimiento del empleo, se ha venido gestando una leve formalización del mismo: el aumento del indicador fue de aproximadamente un punto porcentual.

¹⁰ No es posible rechazar la hipótesis nula de igualdad de pendientes antes y después de la reforma.

¹¹ El período de análisis es menor debido a cambios metodológicos, relacionados con la definición de los sectores en la ECH, durante el primer semestre de 2001.

¹² Las pruebas de igualdad de medias no permiten rechazar la hipótesis nula según la cual el comercio y la manufactura, el comercio y los servicios, y la manufactura y los servicios crecieron a las mismas tasas de junio de 2001 a diciembre de 2003.

¹³ De nuevo, no puede rechazarse la hipótesis nula de igualdad de pendientes para cada uno de los sectores tomado de manera separada.

⁹ Al estimar la ecuación (3) se restringió la muestra a los ocupados en los sectores de servicios y manufactura, al estimar la (4) a los ocupados en comercio y manufactura, y al estimar la (5) a los ocupados en los tres sectores de interés. Véase Hamermesh y Trejo (2000) para una aplicación similar al caso del aumento en la remuneración a las horas extras en California.

El gráfico 7 muestra la evolución de otros indicadores de formalidad en el empleo: el porcentaje de cotizantes a salud y a pensiones, así como el indicador tradicional de la OIT basado en el tamaño de la firma empleadora. Como era de esperarse, el porcentaje de cotizantes a salud es mayor que el correspondiente a pensiones: la diferencia es de aproximadamente diez puntos porcentuales.¹⁴ Los tres indicadores muestran una tendencia similar: estabilidad durante el periodo 2001-03 y crecimiento durante el año 2004.¹⁵ Este resultado confirma el aumento reciente en la formalización del empleo ya presentado en el gráfico 6. El anexo C presenta un análisis detallado de los flujos de empleo formal e informal, el cual permite una mejor comprensión de la mecánica del incremento en la formalidad.

Habida cuenta del comportamiento favorable del empleo formal, ya documentado, cabe preguntar si el mismo ha beneficiado particularmente a los jóvenes (o a los trabajadores no calificados o a las mujeres). Más allá de una simple curiosidad demográfica, esta pregunta tiene una relevancia especial pues la generación de oportunidades laborales para individuos vulnerables, y para los jóvenes sin calificación, en particular, fue uno de los propósitos explícitos de la reforma. El cuadro 1 presenta los principales resultados, los cuales corresponden a la ecuación (2) descrita en la sección anterior. El primer panel muestra que la formalidad es menor en las mujeres, en los trabajadores no calificados, en los jóvenes y en los viejos: es decir, en los grupos más vulnerables. Llama la atención, en particular, la diferencia entre trabajadores calificados y no calificados, superior a los 30 puntos porcentuales en cada uno de los indicadores utilizados.

El segundo panel examina si las diferencias demográficas variaron con posterioridad a la aprobación de la reforma. Como se muestra, las mujeres perdieron participación en el empleo formal. Algo similar ocurrió con los trabajadores no calificados para quienes el porcentaje de cotizantes a pensiones disminuyó dos puntos porcentuales respecto al porcentaje correspondiente para los trabajadores calificados. Las diferencias entre grupos de edad son pequeñas y cambiantes entre indicadores. En general, los resultados muestran que la formalización reciente del empleo no favoreció a

¹⁴ Las cifras de salud no deben interpretarse como indicativas de la afiliación a la seguridad social, ya que no se contabilizaron los afiliados al Régimen Subsidiado, ni los afiliados al régimen contributivo que no cotizan directamente.

¹⁵ Los datos sobre cotización a la seguridad social y sobre tamaño del establecimiento hacen parte de un módulo especial de la ECH que sólo se aplica en los segundos trimestres de cada año. Por ello, los indicadores mostrados tienen frecuencia anual y no mensual.

modificación de los contratos de aprendizaje, y finalmente, los posibles efectos de la ampliación de la jornada.

1. Programas de apoyo al desempleado

Los programas de apoyo al desempleado no comenzaron en firme hasta el segundo semestre de 2003, debido a tropiezos tanto en la reglamentación del fondo que agrupa los recursos (FONED) como en la definición de las condiciones de acceso de los potenciales beneficiarios. Las cifras disponibles indican que la ejecución ha estado por debajo de lo esperado. El cuadro 2 muestra que a junio de 2004 se habían entregado 69% de los recursos disponibles para el subsidio al desempleo y 36% de los recursos disponibles para programas de capacitación. Aunque la ejecución ha mejorado ostensiblemente, los problemas de demanda de recursos persisten, especialmente en el programa de capacitación.

A pesar de que por mandato legal sólo un porcentaje pequeño de los recursos disponibles pueden destinarse a desempleados sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación, los postulantes de este grupo han sistemáticamente doblado a los postulantes con vinculación pasada a las Cajas. Adicionalmente, los posibles beneficiarios de los programas deben cumplir una serie de requisitos adicionales (Ej. ser jefes de familia, estar vinculados al sistema financiero y estar inscritos en cursos de inserción laboral), lo que ha contribuido a los problemas de ejecución, máxime si se tiene en cuenta que los trámites son engorrosos y el subsidio se entrega sólo por una vez.

2. Programas de apoyo al empleo

Los programas de apoyo al empleo constituyen la segunda parte de la reforma laboral según la clasificación postulada arriba. Estos programas comprenden recursos de crédito para pequeñas y medianas empresas que generen empleo (microcrédito), exención de parafiscales para empresas que emplean personas vulnerables (régimen especial de aportes), subsidios a los salarios con recursos del presupuesto general de la Nación y recursos para la creación de nuevas empresas (Fondo Emprender).¹⁷

¹⁷ Los recursos de subsidios a los salarios utilizan un remanente del antiguo programa Empleo en Acción. Actualmente se cuentan con 12 millones de dólares. En su concepción actual el gobierno contribuye con

los grupos más vulnerables. Más aún: una interpretación razonable de la evidencia llevaría a concluir exactamente lo contrario.

El gráfico 8 presenta la evolución reciente del subempleo por insuficiencia de horas.¹⁶ Aquí también se utilizan promedios móviles para aislar los cambios de tendencia. Las cifras muestran una disminución del subempleo cercana a un punto porcentual. Esta tendencia favorable se inició a comienzos del año 2003, se prolongó a todo lo largo de este año y parece haberse detenido durante el año 2004. El gráfico 9 presenta la evolución del número promedio de horas trabajadas a la semana para los sectores de manufactura, comercio y servicios. Con excepción del comercio, donde la duración media de la jornada aumentó en una hora aproximadamente, las cifras no sugieren grandes variaciones en la intensidad horaria durante el período en cuestión.

En síntesis, el análisis presentado en esta sección permite enmarcar en el tiempo los cambios positivos acaecidos recientemente en el mercado de trabajo. A saber: (i) la tendencia creciente de la ocupación se inició con anterioridad a la aprobación de la reforma y no parece haberse acelerado con posterioridad a la misma; (ii) la mayor formalización del empleo se dio primordialmente durante el año 2004; y (iii) la disminución en el subempleo se dio durante el año 2003 y se mantuvo durante el año 2004. La evidencia presentada no permite establecer si las tendencias observadas son simplemente el reflejo de una mayor actividad económica, o si han sido jalonadas, al mismo tiempo, por la implantación de la reforma. Esta pregunta se aborda en las secciones siguientes a partir de dos perspectivas distintas y complementarias.

V. Evaluación de la reforma

Un análisis de los efectos de la Ley 789 de 2002 tiene necesariamente que considerar las distintas normas aprobadas. Para simplificar la exposición, el análisis se dividió en las mismas partes, cuatro en total, identificadas en la sección II. Así, primero se estudian los resultados obtenidos mediante los nuevos programas de apoyo al desempleo y los incentivos a la generación de empleo, luego los efectos de la

¹⁶ Un trabajador es considerado subempleado si (i) manifiesta querer trabajar más horas de las actuales y (ii) trabaja menos de 48 horas a la semana en promedio.

El cuadro 3 muestra los recursos disponibles y el número de empresas beneficiarias para los cuatro programas señalados. Los resultados son preocupantes. Tanto el programa de microcrédito como el régimen especial de aportes evidencian problemas de demanda, lo que sugiere a su vez problemas de diseño. Los trámites para acceder a los recursos son engorrosos, debido a cierta ambivalencia de la reforma, la cual buscaba reducir los costos laborales por medio de una exención a las contribuciones parafiscales, pero tenía al mismo tiempo la intención de disminuir la evasión de las contribuciones a la seguridad social y a los mismos parafiscales.¹⁸ Por ello la reglamentación de las normas estuvo orientada a prevenir el acceso fraudulento a las deducciones de parafiscales. Y por ello los trámites son dificultosos. De otro lado, la intención de usar beneficios transitorios para incentivar contratos laborales permanentes no ha funcionado. Así, la evidencia sugiere que las decisiones de contratación no sólo tienen en cuenta los costos laborales presentes, sino también su evolución futura.

El programa de subsidio al salario apenas comienza, lo que hace difícil cuantificar el interés de los posibles beneficiarios. E imposible evaluar su impacto sobre la generación de empleo. Sin embargo, desde la perspectiva de un potencial beneficiario, el programa de subsidio al salario es similar al régimen especial de aportes, lo que auguraría la reincidencia de los problemas de demanda ya anotados. Así mismo, es muy temprano para emitir un juicio sobre la eficiencia y la equidad en la ejecución de los recursos del Fondo Emprender. Sólo cabe decir que los recursos son cuantiosos y que es fundamental la articulación de los mismos con otros programas de promoción empresarial.¹⁹

3. Nuevo contrato de aprendizaje

La evolución de los contratos de aprendizaje entre el año previo y el año posterior a la reforma fue notable. El número de contratos se incrementó 89% entre 2003 y 2002. De un total de 30.128 contratos de aprendizaje registrados en 2002, se pasó a un total de

el 9% del salario (equivalente a la totalidad de las contribuciones parafiscales) para las empresas participantes que empleen trabajadores no calificados.

¹⁸ El artículo 13 de la reforma estipula la exención de parafiscales como estímulo para la generación de empleo. Por su parte, el artículo 50 (control a la evasión de parafiscales) establece una serie de mecanismos de control para el pago de oportuno de parafiscales. Al menos parcialmente ambos objetivos son contradictorios.

¹⁹ Al respecto cabe advertir que los instrumentos de promoción empresarial han adolecido históricamente de problemas de (i) duplicidad, (ii) bajo impacto, (iii) información deficiente, y (iv) inadecuada focalización. Véase al respecto Documento Compes 3280, "Optimización de los instrumentos de desarrollo empresarial".

56.847 en 2003. De este número, 10.167 contratos (aproximadamente 18%) correspondieron a alumnos capacitados en instituciones diferentes al SENA. El número de cuotas reguladas se incrementó 155% entre 2003 y 2002. De 34.000 cuotas reguladas en 2002, se pasó a 86.793 en 2003. De este número, 5.208 (aproximadamente 6%) correspondieron a cuotas monetizadas, para un recaudo total de 12.461 millones de pesos, al que habría que sumar 3.503 millones por multas por no contratación.²⁰

El aumento de los contratos de aprendizaje indica que las normas aprobadas tuvieron un impacto sustancial. Y es además consistente con los resultados de la encuesta empresarial presentados en la sección VI. Es difícil, sin embargo, precisar si este aumento es explicado primordialmente por la disminución en la remuneración exigida a los aprendices, o por la imposición de una cuota de aprendices a las empresas. 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 viene a sumarse a los ya existentes y puede tener efectos adversos sobre la generación de empleo.²¹

4. Ampliación de la jornada ordinaria y disminución de los costos de despido

Según la clasificación propuesta, la cuarta parte de la reforma laboral agrupa dos medidas tendientes a disminuir los costos laborales. En sentido estricto, las medidas adoptadas disminuyeron tanto los costos salariales directos (al ampliar la jornada ordinaria de trabajo) como los costos de ajuste (al reducir las indemnizaciones por despido). El objetivo explícito de estas medidas era incentivar la generación de empleo y, en particular, la creación de empleo formal. De manera secundaria, las medidas buscaban aumentar la seguridad laboral para los trabajadores con varios años de servicio continuo en la misma empresa.

El cuadro 4 presenta la evolución reciente de la ocupación, la formalidad y el subempleo, así como las trayectorias de las mismas variables para los sectores en consideración y para las firmas grandes y medianas (de un lado) y las pequeñas (de

²⁰ Las cifras corresponden a los datos oficiales del SENA.

²¹ Cabe señalar que la queja más frecuente durante las entrevistas telefónicas realizadas para la recolección de los datos de la encuesta empresarial tuvo ver con la imposición de una cuota de aprendices. Muchos de los entrevistados 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. La opinión de uno de los vicepresidentes de una firma intensiva en mano de obra y altamente exportadora es indicativa de esta problemática. “El tema de los aprendices se ha visto como un extracosto pues para un negocio tan intensivo en mano de obra, un patrocinado por cada veinte empleados es muy alto. No todos los aprendices que se patrocinan se necesitan y casi todos tienen la expectativa de ser empleados al final. Hay quejas sobre la baja calidad en la formación del SENA y la percepción de estar pagando mucho para sostener mucha burocracia”.

otro). Tal como se argumentó en la Sección III, 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. En otras palabras, si la ocupación crece más rápidamente (o el porcentaje de trabajadores formales hace lo propio o el de subempleados disminuye mayormente) en los servicios y el comercio y en las empresas medianas y grandes, entonces el comportamiento favorable del mercado laboral podría atribuirse a la implantación de la reforma laboral. Al menos parcialmente.

Aunque apenas sugerentes, los resultados del cuadro 4 permiten adelantar dos conclusiones. Primero, los servicios muestran una evolución más favorable que la manufactura en cada una de las variables en consideración. Lo contrario ocurre con el comercio. En conjunto, estos resultados sugieren que el efecto de la reforma pudo haber estado concentrado en el sector servicios. Y segundo, el aumento de la formalización y la disminución del subempleo fueron jalados por las empresas pequeñas, lo que implicaría (según los supuestos de identificación) que la reforma no jugó un papel sobresaliente en el aumento en la calidad del empleo.

El cuadro 5 presenta las diferencias temporales y sectoriales en las tasas mensuales de crecimiento del empleo.²² Los resultados se presentan para dos períodos de comparación levemente diferentes: 2003-04 *versus* 2002 y 2004 *versus* 2002.²³ En el primer panel se presentan las diferencias entre sectores para los intervalos en cuestión. Y en el segundo las diferencias en diferencias tal como fueron definidas anteriormente: servicios *versus* manufactura y comercio *versus* manufactura. Los resultados muestran que el sector servicios ha tenido una dinámica superior al sector manufacturero (lo que indicaría un efecto favorable de la reforma), mientras que el sector comercio ha tenido una dinámica inferior (lo que indicaría lo contrario).²⁴ Si se atribuyen a la reforma laboral los empleos generados por el exceso de crecimiento del empleo en los servicios respecto a la manufactura, se podría estimar el efecto de la reforma en este sector en

²² Las tasas de crecimiento se calcularon comparando la ocupación de un mes dado con la correspondiente para el mismo mes un año atrás.

²³ Esta escogencia de períodos se repite en todo los ejercicios de esta sección. El primer período acoge la totalidad del tiempo transcurrido después de la aprobación de la reforma. El segundo sólo el año 2004, cuando, presumiblemente, ya se han materializado los efectos previstos.

²⁴ El Anexo D presenta un ejercicio similar basado en la encuesta empresarial descrita en la sección V. Los resultados muestran que las empresas de servicios y comercio no fueron más propensas a mejorar la contratación laboral con posterioridad a la reforma de lo que lo fueron las firmas manufactureras.

aproximadamente 15.000 empleos. Estimativos superiores a esta cifra necesitarían supuestos adicionales. O estrategias de identificación diferentes.²⁵

El cuadro 6 presenta los resultados obtenidos al estimar las ecuaciones (4) y (5). La variable de interés es en este caso el porcentaje de cotizantes a salud y a pensiones. El primer panel presenta la comparación entre servicios y manufactura. El segundo, la comparación entre comercio y manufactura. Se muestran tanto las diferencias en diferencias (δ) como los estadísticos *t*. Los períodos de comparación analizados son los mismos utilizados en el ejercicio anterior: 2003-04 *versus* 2002 y 2004 *versus* 2002. Los estimativos de la primera columna no tienen en cuenta las características socioeconómicas de los individuos, los de la segunda, sí las tienen.

El primer panel muestra que el porcentaje de cotizantes a salud no aumentó en el sector servicios respecto al sector manufacturero. El mismo panel sugiere un leve aumento relativo en el porcentaje de cotizantes a pensiones, especialmente si se consideran los dos años posteriores a la aprobación de la reforma. El segundo panel muestra, de manera menos ambigua, que los cotizantes a salud y a pensiones disminuyeron en el comercio respecto a la manufactura. En conjunto, estos resultados indican que la formalización del empleo no procedió con mayor celeridad en los servicios y el comercio que en la manufactura, lo que indica, según la interpretación sugerida, que la reforma tuvo poco que ver con los recientes avances en términos de formalización.

El cuadro 7 presenta la comparación de los cambios en la formalización del empleo ya no entre sectores productivos sino entre tamaños de empresa. Los resultados muestran, primero, que los cotizantes a salud aumentaron mayormente en las empresas pequeñas que en las grandes y medianas. Y segundo, que las diferencias por tamaño de empresa son menores cuantitativamente y no significativas estadísticamente en cuanto a los cotizantes a pensiones. En conjunto, estos resultados no parecen consistentes con un impacto positivo de la reforma sobre la formalización del empleo.

El cuadro 8 presenta los resultados correspondientes al cambio en el subempleo usando un formato idéntico al anterior. El primer panel presenta las diferencias sectoriales, servicios *versus* manufactura y comercio *versus* manufactura, en la evolución reciente del subempleo: un signo negativo denota una caída en el

subempleo e implica, por lo tanto, una evolución favorable. Los resultados muestran que el subempleo disminuyó en los servicios y el comercio más rápidamente que en la manufactura, lo que es consistente con un efecto positivo de la reforma. Sin embargo, los resultados del segundo panel no apuntan en la misma dirección ya que indican que la caída en el subempleo fue más pronunciada en las empresas pequeñas que en las grandes y medianas. Por supuesto, una conclusión más concreta dependerá de la importancia relativa de cada uno de los grupos de control utilizados: una cuestión compleja y subjetiva.

El cuadro 9 presenta la evidencia correspondiente a una última variable de interés: el número de horas trabajadas. Los resultados están basados en la misma estrategia utilizada y reiterada anteriormente. Los resultados muestran que el número promedio de horas trabajadas a la semana aumentó levemente en el sector servicios pero no así en el sector comercio. El primer resultado no es significativo en todas las especificaciones pero es consistente con la disminución del subempleo en el sector servicios ya reseñada.

En suma, los resultados de esta sección no arrojan resultados definitivos. Los resultados sobre la formalización del empleo son los más contundentes y (en conjunto) no parecen consistentes con un efecto positivo de la reforma. Los resultados sobre el subempleo son más ambiguos. Y pueden incluso interpretarse favorablemente. Lo mismo podría decirse acerca de los resultados sobre la ocupación. De otro lado, los resultados indican que los efectos positivos, de haber ocurrido, estuvieron probablemente circunscritos al sector servicios. Con todo, una de las características más interesantes (y robustas) de los datos es el buen comportamiento relativo del sector servicios, no sólo con relación a la manufactura sino también al comercio.

Cabe anotar, sin embargo, que los resultados de esta sección no sólo son poco robustos a los cambios de especificación y a la escogencia de grupo de control, sino que dependen crucialmente de los supuestos (siempre debatibles) sobre los efectos diferenciales de la reforma. Por ello, incumbe acopiar evidencia basada en una fuente diferente y complementaria. Tal tarea se acomete en la sección siguiente.

VI. Resultados de la encuesta empresarial

²⁵ Cabe señalar, asimismo, que las diferencias entre sectores en las tasas de crecimiento no son estadísticamente significativas. Este resultado no es sorprendente si se tiene en cuenta la volatilidad de las variaciones mensuales en el empleo y el reducido número de observaciones: 24 en el mejor de los casos.

La sección anterior estudió los efectos de la reforma laboral sobre el empleo con base en cifras extraídas de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). La evidencia presentada consiste, primordialmente, en indicadores indirectos, basados en las diferencias sectoriales en la cantidad y la calidad del empleo, lo que impide sacar conclusiones definitivas. Una forma más apropiada de estudiar los efectos de la reforma debería partir de una encuesta que indague directamente a las empresas y negocios involucrados sobre los efectos de la reforma. Esta sección presenta los resultados de una encuesta como tal. El cuestionario de la encuesta se presenta en el Anexo B. Además de la caracterización de las firmas participantes, la encuesta incluyó una serie de preguntas sobre la variación del número de empleados en los años 2002 y 2003, y sobre las razones que llevaron a las empresas a expandir el empleo: dentro de las razones listadas se hizo mención explícita a la reforma laboral. Además, la encuesta indagó sobre la contratación de aprendices (antes y después de la reforma), así como sobre el papel del SENA en la provisión de los mismos. La encuesta se llevó a cabo entre los meses de julio y octubre del año 2004. El tamaño de la muestra fue de 1021 empresas: el universo comprende más de 190.000 establecimientos radicados en la ciudad de Bogotá e inscritos ante la Cámara de Comercio de esta ciudad. El cuadro 10 presenta la distribución por tamaño y por sector de las firmas encuestadas.²⁶ Aproximadamente 40% son microempresas y 12% son grandes empresas; 41% pertenecen al sector comercio, 25% al sector manufacturero y 18% al sector de servicios personales. Más de la mitad fueron creadas con posterioridad a 1990. Tanto las empresas grandes como las del sector manufacturero están sobre-representadas en la muestra. Las estadísticas descriptivas (que se presentan a continuación) incluyen tanto los promedios simples como los ponderados por el número de trabajadores de tiempo completo reportado por cada empresa en el momento de la encuesta. El cuadro 11 presenta los promedios de las principales variables de la encuesta. Cuando se usan promedios simples, el porcentaje de empresas que reportaron un aumento en el número de empleados fue superior al porcentaje que reportaron una disminución. Además la diferencia entre ambos porcentajes no aumentó en 2003 con respecto a 2002. Este resultado indica que no parece haber ocurrido un aumento ²⁶ La clasificación de las empresas por tamaño está basada en el valor de los activos, según los siguientes valores: microempresas (hasta 179 millones), pequeñas (entre 179 y 1790 millones), medianas (entre 1790 y 5370 millones) y grandes (más de 530 millones).	sustancial en la dinámica de generación de empleo entre 2002 y 2003 (esto es, antes y después de la reforma): un hecho consistente con la evidencia agregada presentada en la sección IV. Otro punto que merece mencionarse es el crecimiento en la contratación de aprendices. A diferencia de lo que ocurrió con el empleo en general, la contratación de aprendices creció sustancialmente en 2003 con respecto a 2002, y parece haber estado jalonada por las empresas más grandes. Estos resultados indican que la reforma seguramente jugó un papel preponderante en esta tendencia favorable. Pero quizás el resultado más sorprendente es la pequeña fracción de empresas (inferior a 3%) que mencionaron la reforma laboral como un factor determinante en la expansión del empleo. 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.²⁷ Estos resultados arrojan muchas dudas sobre el efecto de la reforma en la generación de empleo. Y son (además) consistentes con los resultados de la sección anterior.²⁸ La encuesta empresarial también indagó sobre la capacitación laboral de las firmas. Este aspecto tiene una relevancia especial pues la reforma (en su artículo 38) permitió a las firmas financiar con recursos parafiscales sus propias iniciativas de capacitación previa autorización del SENA. Esta innovación es considerada un primer paso hacia la necesaria reforma del financiamiento y la provisión de capacitación laboral.²⁹ El cuadro 12 presenta los resultados. Una fracción sustancial de las firmas realiza cursos de capacitación (58.2%) pero sólo una fracción menor (6.9%) utiliza para este efecto recurso parafiscales. Este resultado parece tener que ver más con el desconocimiento sobre esta posibilidad que con la injerencia regulatoria por parte del SENA. ²⁷ El testimonio de una de las empresas entrevistadas es representativo: “[L]a generación de empleo ha sido por inversión y crecimiento en ventas. La reforma alivia los costos laborales pero se emplea gente porque se necesita y no porque sale más barata. En suma, la Ley no se ha visto como algo importante para generar empleo. El tema de los impuestos y aportes a la nómina si se ve como inhibidor para generar empleo”. ²⁸ Algunos analistas plantean dudas sobre la capacidad de los tomadores de decisiones para discernir las causas detrás de lo decidido. El argumento es que las decisiones en cuestión están motivadas por una amalgama de causas inseparables. Véase Canetti, Blinder y Lebow (1998) para una elocuente defensa de las encuestas de opinión como herramienta para distinguir entre teorías alternativas. Especialmente en ausencia de otros métodos. ²⁹ Véase, por ejemplo, Gaviria y Nuñez (2003) para una evaluación preliminar del SENA y una discusión sobre la necesidad (y los peligros) de una reforma a esta entidad.
VII. Conclusiones Primero una advertencia: la evaluación de la reforma presentada en este trabajo no es definitiva. De un lado, las medidas adoptadas requieren un período de ajuste, mientras se difunden plenamente y se ponderan sus implicaciones. De otro, los resultados no siempre arrojan conclusiones definitivas. Y pueden ser incluso contradictorios. Para no mencionar la incertidumbre asociada con los supuestos de identificación que sirven de base a algunos de los ejercicios estadísticos. Pero a pesar de lo anterior, es posible emitir algunas conclusiones generales. A continuación se resumen los resultados de este trabajo en cinco puntos principales. 1. Los resultados sugieren un efecto sustancial de la reforma sobre la contratación de aprendices. La mayor dinámica de contratación, evidente tanto en las cifras oficiales como en los resultados de la encuesta empresarial, indica que los cambios normativos aprobados incentivaron la demanda por aprendices. Existen, sin embargo, quejas recurrentes de las empresas sobre la imposición de una cuota de contratación por encima de las necesidades reales y sobre la calidad de los aprendices suplidos por el SENA. Cabe reiterar, de otro lado, que la mayor contratación de aprendices pudo haberse dado a expensas de un aumento en los impuestos a la nómina. 2. Los resultados también sugieren que la reforma pudo haber ayudado a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas. La disminución del subempleo y el aumento de las horas trabajadas con posterioridad a la reforma, en particular en el sector servicios, apuntan en esta dirección. Este resultado pudo asociarse con la disminución de los costos laborales ocasionada por la extensión de la jornada diaria de trabajo. 3. Los resultados no sugieren un efecto sustancial de la reforma sobre la generación de empleo. Tanto la evidencia directa, basada en las respuestas de los representantes de las empresas entrevistadas, como la evidencia indirecta,	basada en las diferencias sectoriales, indican que los efectos sobre el empleo fueron marginales. Una interpretación liberal de la evidencia podría adjudicar a la reforma la creación de 15.000 empleos en el sector de servicios. Pero los resultados son claramente inconsistentes con la cifra de 150.000 empleos por año citada durante la discusión parlamentaria. 4. Los resultados tampoco sugieren un efecto de la reforma sobre la formalización del empleo. Las diferencias sectoriales y las diferencias entre empresas grandes y pequeñas en los porcentajes de afiliación a la seguridad social así lo señalan. Al mismo tiempo, la evidencia muestra que los avances recientes en formalización no beneficiaron mayoritariamente a la población más vulnerable. 5. Los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo no han funcionado como se previó inicialmente. Los primeros siguen enfrentando problemas de demanda a pesar de algunos avances recientes, y los segundos han fracasado estruendosamente. En particular, la implantación de un régimen transitorio de deducción de aportes fiscales ha demostrado ser un instrumento ineficaz para la generación de empleo. En suma, 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. Algunas normas (como las que dieron vida a los programas de estímulo al empleo) ameritan una revisión, otras (como la que disminuyó los costos de despido para los trabajadores más antiguos) necesitan un tiempo prudencial para ser evaluadas aunque parecen beneficiosas en teoría. Y otras más (como la ampliación de la jornada ordinaria) no tuvieron los efectos esperados y su discusión depende más de criterios normativos que positivos pues los efectos distributivos parecen haber sido mayores que los de eficiencia.

Referencias

Barrera, F. y M. Cárdenas, 2003, "ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA REFORMA LABORAL SOBRE LA DEMANDA DE TRABAJO", Coyuntura Social, No. 23, Junio.

Cannetti, E., A. Blinder, y D. Lebow, 1998, *Asking about prices: a new approach to understanding price stickiness*, Russell Sage Foundation Publications.

Departamento Nacional de Planeación, 2004, "OPTIMIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL", Documento Compes No. 3280, Abril.

Freeman, R., 2000, "SINGLE PEAKED vs. DIVERSIFIED CAPITALISM: THE RELATION BETWEEN ECONOMIC INSTITUTIONS AND OUTCOMES", NBER WP no. 7556.

Gaviria, A. y J. Nuñez, 2002, "EVALUATING THE IMPACT OF SENA ON EARNINGS AND EMPLOYMENT", *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXXIII, No. 3 y 4, Departamento Nacional de Planeación, Julio.

Hamermesh, D. y S. Trejo, 2000, "THE DEMAND FOR HOURS OF LABOR: DIRECT EVIDENCE FROM CALIFORNIA", *The Review of Economics and Statistics*, 82(1), Febrero.

Heckman, J., 2003, "FLEXIBILITY: JOB CREATION AND ECONOMIC PERFORMANCE", en *Knowledge, information and expectations in modern macroeconomics: in Honor of Edmund S. Phelps*, volumen editado por P. Aghion, L. Frydman, J. Stiglitz y M. Woodford, Princeton, New Jersey.

Montenegro C. y Pages, C., 2004, "WHO BENEFITS FROM LABOR MARKET REGULATIONS? CHILE, 1960-98" en *Law and employment: lessons from Latin America and the Caribbean*, volumen editado por J. Heckman and C. pages, NBEER, Chicago.

Anexo A. Costos de despido como porcentaje del salario

Estimación de los costos de despido como porcentaje de salario									
Años	Ley 50	Ley 789 (a-10 SMLV)	Ley 789 (a-10 SMLV)	Ley 789 (a-10 SMLV)	de despido	Probabilidad	J2	Ley 789 (a-10 SMLV)	Ley 789 (a-10 SMLV)
1	2.0	1.7	1.2	0.120	0.018	0.016	0.011		
2	2.5	2.3	1.7	0.168	0.016	0.009	0.007		
3	3.0	3.0	2.2	0.203	0.007	0.007	0.005		
4	3.5	3.6	2.7	0.262	0.005	0.005	0.004		
5	4.0	4.3	3.2	0.272	0.004	0.004	0.003		
6	5.5	5.0	3.7	0.263	0.004	0.003	0.002		
7	6.1	5.6	4.2	0.266	0.003	0.003	0.002		
8	6.8	6.3	4.7	0.249	0.002	0.002	0.002		
9	7.4	6.9	5.2	0.243	0.002	0.002	0.001		
10	14.8	7.5	5.7	0.238	0.003	0.001	0.001		
11	16.1	8.3	6.2	0.233	0.002	0.001	0.001		
12	17.5	8.9	6.7	0.229	0.002	0.001	0.001		
13	18.8	9.6	7.2	0.226	0.002	0.001	0.001		
14	20.1	10.2	7.7	0.223	0.001	0.001	0.001		
15	21.5	10.9	8.2	0.220	0.001	0.001	0.000		
16	22.8	11.6	8.7	0.218	0.001	0.000	0.000		
17	24.1	12.2	9.2	0.216	0.001	0.000	0.000		
18	25.4	12.8	9.7	0.214	0.001	0.000	0.000		
19	26.8	13.5	10.2	0.212	0.001	0.000	0.000		
20	28.1	14.2	10.7	0.211	0.000	0.000	0.000		
Suma					0.070	0.058	0.042		

Anexo B. Cuestionario de la encuesta empresarial

ENCUESTA DE SEGUIMIENTO A LOS EFECTOS DE LA REFORMA A LA EMPLEABILIDAD (LEY 789 DE 2002) EN LA GENERACION DE EMPLEO

Ministerio de Protección Social

Señor empresario, sírvase contestar la siguiente encuesta. Los resultados serán usados para una evaluación de las políticas del gobierno y son estrictamente confidenciales.

I. CARACTERÍSTICAS DE LA EMPRESA

1. Nombre de la empresa

2. Dirección de la empresa

3. Tamaño de la empresa

4. ¿Cómo clasificaría el principal sector de su empresa?

5. ¿Cuántos trabajadores hay en su empresa? (en contar aprendices)

6. ¿Desde que año está operando su empresa? (con la actual razón social)

7. ¿Es una empresa extranjera dueña de la totalidad o de parte de esta empresa?

8. ¿Exporta su empresa parte de la producción?

9. ¿Cuál sería un estimativo del crecimiento porcentual de las ventas de su empresa en el año 2002, con respecto al año 2001?

10. ¿Cuál sería un estimativo del crecimiento porcentual de las ventas de su empresa en el año 2003, con respecto al año 2002?

II. ASPECTOS LABORALES

11. Durante el año 2002 y con respecto al año 2001 el número promedio de personas ocupadas en su empresa: (sin contar aprendices)

12. Durante el año 2003 y con respecto al año 2002 el número promedio de personas ocupadas en su empresa: (sin contar aprendices)

13. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

14. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

15. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

16. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

17. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

18. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

19. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

20. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

21. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

22. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

23. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

24. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

25. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

26. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

27. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

28. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

29. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

30. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

31. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

32. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

33. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

34. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

35. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

36. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

37. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

38. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

39. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

40. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

41. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

42. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

43. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

44. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

45. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

46. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

47. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

48. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

49. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

50. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

51. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

52. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

53. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

54. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

55. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

56. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

57. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

58. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

59. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

60. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

61. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

62. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

63. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

64. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

65. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

66. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

67. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

68. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

69. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

70. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

71. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

72. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

73. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

74. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

75. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

76. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

77. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

78. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

79. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

80. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

81. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

82. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

83. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

84. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

85. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

86. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

87. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

88. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

89. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

90. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

91. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

92. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

93. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

94. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

95. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

96. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

97. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

98. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

99. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

100. ¿Aumentó, disminuyó o permaneció igual el número de aprendices en su empresa?

17. Respecto al régimen especial de aportes, ¿qué tipo de trabajadores, de tiempo completo o temporales, contrató su empresa?

18. En el periodo comprendido entre 2001 y 2003, su empresa ha tenido aprendices?

19. Durante el año 2002, y con respecto al año 2001 el número de aprendices en su empresa:

20. Durante el año 2003, y con respecto al año 2002 el número de aprendices en su empresa:

21. ¿Qué porcentaje de los aprendices contratados en el año 2003 fue proveído por el SENA?

22. ¿Su empresa pagó una cuota de monetización derivada de la contratación de un menor número de aprendices que el requerido? (artículo 34 ley 789)

23. ¿Cuál fue el valor de la cuota para el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2003?

24. ¿Su empresa realizó en los últimos dos años cursos de fomento para sus empleados?

25. ¿Alguno de estos cursos de formación de trabajadores, fue financiado parcialmente con la deducción de parafiscas?

26. ¿Por qué razón no se realizaron cursos de formación de la fuerza de trabajo?

27. Para los próximos seis meses, ¿piensa que la planta de personal de su empresa (número de empleados) aumentará, disminuirá o permanecerá igual?

28. El aumento de su planta de personal se daría por efecto de:

29. Los aspectos de la reforma laboral que incentivarán la contratación adicional de trabajadores en su empresa fueren:

30. ¿Durante el año 2003, se vio obligado a abolir puestos de trabajo en su empresa?

31. ¿Cuántos casos de abolición de puestos de trabajo enfrentó su empresa y cuál fue el costo total (LLENE TODAS LAS CELDAS, ASÍ SEA CON CERO)?

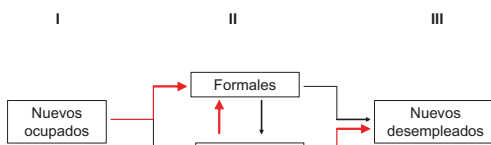
Nombre y cargo de la persona que contestó la encuesta:

Anexo C. Los movimientos hacia y desde la formalidad

El principal objetivo de la reforma laboral fue la creación de nuevos empleos formales. Así quedó señalado, por ejemplo, en el artículo 46, el cual estipula las variables a tener en cuenta por los estudios estadísticos de seguimiento a la reforma. Así mismo, la destrucción de empleo formal ocupó un lugar preponderante en el diagnóstico que sirvió de base para la discusión parlamentaria de la reforma.

La sección IV muestra que la formalización del empleo mejoró marginalmente en los últimos meses. Dada la importancia de esta variable, conviene estudiar más detalladamente los mecanismos que subyacen la tendencia señalada. El gráfico 1^a resume los diferentes canales a través de los cuales puede darse un aumento en la formalidad. Los canales son tres: (i) crece la proporción de quienes consiguen empleos formales respecto a la de quienes consiguen empleos informales, (ii) crece la proporción de quienes se mueven de la informalidad a la formalidad respecto a la de quienes se mueven en sentido contrario, o (iii) decrece la proporción de los trabajadores formales que pierden su empleo respecto a la de los trabajadores informales que pierden el suyo. En últimas, la formalidad aumenta si los flujos denotados por las líneas gruesas crecen respecto a los denotados por las líneas delgadas en cada una de las tres partes señaladas en el gráfico 1^a.

Gráfico 1^a. Canales de aumento de la formalidad en el empleo



Este anexo estudia los movimientos hacia y desde la formalidad durante los primeros semestres de 2001 y 2002, de un lado, y 2003 y 2004, del otro. Las proporciones correspondientes a cada uno de los flujos señalados en el gráfico 1^a fueron estimadas

con base en la información recopilada por el módulo de informalidad de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), el cual contiene una serie de preguntas retrospectivas sobre el trabajo anterior tanto para los ocupados como para los desempleados. La definición de informalidad usada fue la tradicional de a OIT que enfatiza el tamaño del establecimiento de ocupación.

El cuadro 1^a presenta la composición según el tipo de empleo actual de quienes se ocuparon durante los primeros semestres de cada uno de los años en consideración. La proporción de cesantes y aspirantes que consiguieron un empleo formal creció cuatro puntos porcentuales entre 2002 y 2004. Este resultado es consistente con el aumento de la formalidad reseñado en el cuerpo de este trabajo, y sugiere que la formalización no sólo beneficio a quienes ya tenían empleo, sino también a quienes estaban previamente desempleados.

Categoría	2001	2002	2003	2004
Informales	69.4	72.0	69.8	67.7
Formales	30.6	28.0	30.2	32.3

El cuadro 2^a presenta las matrices de transición entre empleo formal e informal. Los porcentajes reseñados corresponden a quienes cambiaron de empleo durante el primer semestre de cada uno de los cuatro años en cuestión. Como se dijo anteriormente, los cálculos están basados en una serie de preguntas retrospectivas sobre la historia laboral reciente de las personas incluidas en el módulo de informalidad de la ECH. Dos resultados merecen destacarse: (i) el porcentaje de trabajadores que se movieron desde la informalidad hacia la formalidad aumentó cuatro puntos porcentuales entre 2001 y 2003, y (ii) el porcentaje de quienes se movieron en la dirección opuesta (desde la formalidad hacia la informalidad) disminuyó más de cinco puntos porcentuales entre 2002 y 2003. En conjunto, estos resultados reiteran la mejoría relativa del trabajo formal a partir del año 2003.

Cuadro 2a. Matrices de transición entre empleo formal e informal

Empleo anterior	2001-I			Empleo anterior	2002-I		
	Empleo actual				Empleo actual		
	Informal	Formal			Informal	Formal	
Informal	82.0%	18.0%		Informal	79.8%	20.2%	
Formal	45.0%	55.0%		Formal	47.4%	52.6%	

Empleo anterior	2003-I			Empleo anterior	2004-I		
	Empleo actual				Empleo actual		
	Informal	Formal			Informal	Formal	
Informal	78.0%	22.0%		Informal	78.4%	21.7%	
Formal	41.7%	58.3%		Formal	42.7%	57.3%	

El cuadro 3^a presenta la composición según el tipo de empleo anterior de quienes perdieron su empleo durante los primeros semestres de cada uno de los años en cuestión. La proporción de trabajadores formales que perdieron su trabajo cayó cinco puntos porcentuales entre 2001 y 2004. A diferencia de los casos anteriores aquí el grueso de la reducción ocurrió con anterioridad a la aprobación de la reforma.

Categoría	2001	2002	2003	2004
Informales	78.0	82.2	82.4	83.1
Formales	22.0	17.9	17.6	16.9

Anexo D: ¿Qué empresas incrementaron su dinámica laboral después de la reforma?

Con el fin de complementar los resultados de la sección VI, basados en opiniones directas, conviene examinar las características de las firmas que expandieron su nómina en 2003 con respecto a 2002. La idea es preguntar (de nuevo) si fueron las firmas del sector comercio o servicios, o las firmas grandes y medianas las que jalaron la expansión del empleo con posterioridad a la aprobación de la reforma. Si así fue, se tendrá evidencia indirecta a favor de la reforma. Si no, la evidencia indirecta respaldará los resultados (negativos) ya reseñados.

Así, se estimó el siguiente modelo lineal de probabilidad:

$$y_i = c + \alpha_0 \text{Grande}_i + \alpha_1 \text{serv \& comer}_i + X_i \beta + \varepsilon_i,$$

donde y_i es una variable binaria que toma el valor de uno si la firma en cuestión aumentó su nómina en 2003 más de lo que lo había hecho en 2002. Las variables del lado derecho denotan, respectivamente, si la firma es una empresa grande (tal como se definió en la sección VI) y si pertenece al sector de comercio o servicios. El vector X_i agrupa varias características potencialmente relevantes de la firma i : si es exportadora, si es beneficiaria de capital extranjero y qué tanto aumentó sus ventas en 2003 respecto a 2002. Los resultados muestran que la rama de actividad económica no parece haber incidido notablemente sobre la dinámica del empleo (las firmas de comercio y servicios no fueron más propensas a aumentar su contratación en 2003 respecto a 2002), mientras que el tamaño sí parece haber incidido (las firmas más grandes aumentaron su dinámica laboral respecto a las pequeñas). En conjunto, estos resultados no permiten extraer conclusiones definitivas: la mayor preponderancia de las firmas grandes se prestaría a una interpretación favorable a la reforma pero no así la insignificancia de los sectores de comercio y servicios. En últimas, este ejercicio tiene valor descriptivo pero no puede reemplazar la evidencia indirecta presentada en el cuerpo de este trabajo.

**Empresas con mayor contratación laboral
en 2003 respecto a 2002**

Empresa grandes	0.09863 (2.27)	0.09834 (2.08)
Comercio y servicios	-0.04770 (-1.42)	-0.02758 (-0.77)
Exportadora	0.00125 (0.03)	0.02144 (0.49)
Capital Extranjero	0.02313 (0.45)	0.00016 (<0.00)
Control por diferencia de resultados económicos entre 2003 y 2002	No	Si
No. de observaciones	853	740

Modelo lineal de probabilidad. Sólo las empresas de los sectores de manufactura comercio y servicios fueron tenidas en cuenta.

Cuadro 1. Cambio en el perfil de los trabajadores formales, 2001-04

	Salud	Pensiones	OIT
Mujer (α_2)	-0.0271 (8.15)	-0.0056 (1.75)	-0.0210 (6.49)
No calificado (α_3)	-0.3512 (-88.85)	-0.3725 (-97.15)	-0.3359 (-87.42)
Joven (α_4)	-0.1066 (-24.05)	-0.0946 (-22.18)	-0.0064 (-1.48)
Viejo (α_5)	-0.1089 (-21.61)	-0.0557 (-11.09)	-0.1197 (-24.40)
Dummy reforma x mujer (β_2)	-0.0078 (-1.67)	-0.0073 (-1.63)	-0.0137 (-3.05)
Dummy reforma x no calificado (β_3)	-0.0004 (0.07)	-0.0220 (-4.21)	-0.0069 (-1.32)
Dummy reforma x joven (β_4)	-0.0023 (-0.37)	-0.0086 (-1.44)	0.0140 (2.32)
Dummy reforma x viejo (β_5)	-0.0082 (-1.18)	0.0018 (0.27)	-0.0002 (-0.03)
No. de observaciones	166634	162818	167254
R-cuadrado	0.1100	0.1312	0.1010

t estadísticos entre paréntesis.

Ver ecuación (2) en el texto para la definición de las coeficientes

**Cuadro 2. Programas de apoyo al desempleo
2003 y 1er semestre de 2004**

	Recursos Disponibles*	Recursos Entregados*	%	Beneficiarios
Subsidios al desempleo	35,263	24,277	69%	48,022
Capacitación	25,019	9,054	36%	6,731

* Cifras en millones de pesos. Superintendencia de Subsidio Familiar.

**Cuadro 3. Programas de apoyo al empleo
2003 y 1er semestre de 2004**

	Recursos Disponibles*	Firmas Beneficiadas
Microcrédito	35,041	236
Regimen especial de aportes	--	143
Subsidio al salario	32,400	0
Fondo Emprender	12,461	0

* Cifras en millones de pesos. Superintendencia de Subsidio Familiar.

Cuadro 4. Diferencias sectoriales y por tamaño de algunos indicadores de mercado laboral

	2002	2003	2004	2004-03 / 2002
No. de ocupados				
Total	7,437,551	7,618,448	7,780,007	3.5%
Servicios	957,420	987,389	1,042,420	6.0%
Comercio	2,210,428	2,279,079	2,283,918	3.2%
Manufacturas	1,416,365	1,474,968	1,516,163	5.6%
% de cotizantes a salud				
Total ocupados	46.8	47.1	49.6	3.4%
Servicios	49.9	53.1	53.2	6.5%
Comercio	33.2	32.7	34.7	1.4%
Manufacturas	52.1	51.5	55.7	2.9%
Grandes y medianas	86.1	85.1	86.6	-0.3%
Pequeñas	24.8	25.0	26.5	3.9%
% de cotizantes a pensiones				
Total ocupados	36.0	36.3	38.8	4.4%
Servicios	39.4	42.5	42.0	7.4%
Comercio	21.7	20.4	22.9	-0.1%
Manufacturas	42.7	41.6	45.0	1.4%
Grandes y medianas	78.0	77.8	80.0	1.1%
Pequeñas	12.7	12.4	13.3	1.9%
% de subempleados				
Total ocupados	22.3	19.6	18.9	-13.6%
Servicios	22.3	19.6	18.9	-13.6%
Comercio	14.7	13.1	12.2	-13.7%
Manufacturas	11.6	11.0	9.9	-9.5%
Grandes y medianas	9.3	7.8	9.1	-9.0%
Pequeñas	19.3	17.0	16.9	-12.2%

Las cifras de ocupados corresponden al promedio aritmético para el primer semestre de cada año.

Las cifras sobre formalización están basadas en el módulo de informalidad aplicado durante el 2do trimestre de cada año.

Las cifras de subempleo son promedios anuales.

La última columna muestra la tasa de crecimiento entre el promedio 2003-04 y 2002.

Cuadro 5. Diferencias en las tasas mensuales de crecimiento del empleo

	2003-04 vs. 2002	2004 vs. 2002
1. Servicios	0.9%	2.3%
2. Comercio	-0.3%	-2.6%
3. Manufactura	-0.2%	-0.9%
(1) - (3)	1.1%	3.1%
(2)-(3)	-0.1%	-1.7%

Cuadro 6. Afiliación a la seguridad social: diferencias en diferencias

Diferencias sectoriales		
Servicios vs. manufactura		
	(1)	(2)
Cambios en el porcentaje de cotizantes		
Salud		
2002 vs 2004	-0.0036	-0.0119
	(-0.29)	(1.04)
2002 vs 2003-04	0.0168	0.0109
	(1.57)	(1.10)
Pensiones		
2002 vs 2004	0.0032	-0.0048
	(0.26)	(-0.42)
2002 vs 2003-04	0.0224	0.0157
	(2.08)	(1.58)
Controles		
Características socioeconómicas	No	Sí
Comercio vs. manufactura		
	(1)	(2)
Cambios en el porcentaje de cotizantes		
Salud		
2002 vs 2004	-0.0220	-0.0230
	(-2.35)	(-2.62)
2002 vs 2003-04	-0.0110	-0.0146
	(-1.36)	(1.91)
Pensiones		
2002 vs 2004	-0.0110	-0.0136
	(-1.24)	(-1.63)
2002 vs 2003-04	-0.0069	-0.0112
	(-0.91)	(-1.55)
Controles		
Características socioeconómicas	No	Sí

Cuadro 7. Afiliación a la seguridad social: diferencias en diferencias

Diferencias por tamaño de empresa		
Grandes y medianas vs. pequeñas		
	(1)	(2)
Cambios en el porcentaje de cotizantes		
Salud		
2002 vs 2004	-0.0283	-0.0243
	(-3.99)	(3.55)
2002 vs 2003-04	-0.0325	-0.0298
	(-5.22)	(-4.96)
Pensiones		
2002 vs 2004	0.0052	0.0106
	(0.81)	(1.71)
2002 vs 2003-04	-0.0002	0.0040
	(-0.04)	(0.75)
Controles		
Características socioeconómicas	No	Sí

Cuadro 8. Subempleo: diferencias en diferencias

Grupo de control: subempleados en industria manufacturera

	(1)	(2)
Cambios en numero promedio de horas		
Servicios - manufactura		
2002 vs 2004	-0.0182 (-4.26)	-0.0171 (-4.02)
2002 vs 2003-04	-0.0200 (-5.12)	-0.0195 (-5.00)
Comercio - manufactura		
2002 vs 2004	-0.0103 (-3.25)	-0.0101 (-3.22)
2002 vs 2003-04	-0.0094 (-3.26)	-0.0088 (-3.05)
Controles		
Características socioeconómicas	No	Sí
Grandes y medianas vs. pequeñas		
	(1)	(2)
Cambios en numero promedio de horas		
Servicios - manufactura		
2002 vs 2004	0.0251 (4.05)	0.0240 (3.89)
2002 vs 2003-04	0.0190 (3.52)	0.0184 (3.44)
Controles		
Características socioeconómicas	No	Sí

Cuadro 9. Horas trabajadas semanalmente: diferencias en diferencias

Grupo de control: ocupados en industria manufacturera

	(1)	(2)
Cambios en numero promedio de horas		
Servicios - manufactura		
2004 vs. 2002	0.0526 (0.21)	0.2038 (0.85)
2003-04 vs. 2002	0.3477 (1.54)	0.4658 (2.10)
Comercio - manufactura		
2004 vs. 2002	-0.3459 (-1.72)	-0.2262 (-1.15)
2003-04 vs. 2002	-0.1579 (-0.86)	-0.1008 (-0.56)
Controles		
Características socioeconómicas	No	Sí

Cuadro 10. Descripción de la muestra

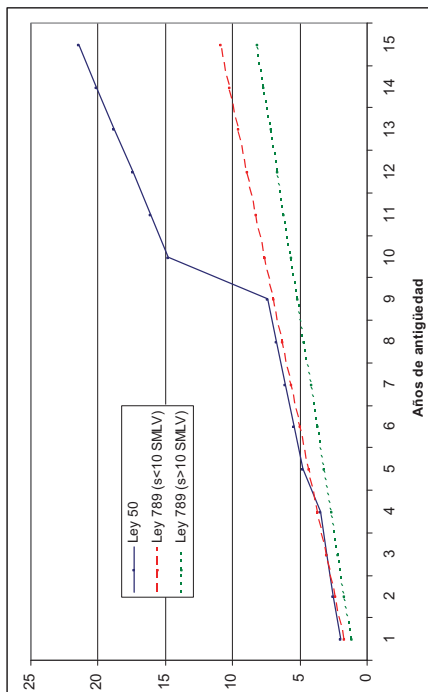
CIU	Hótes	Pequeñas	Medianas	Gran empresas	Total
Industria	84	82	37	47	250
Construcción	18	22	8	10	57
Comercio	208	134	47	28	416
Transporte	3	15	3	2	18
Servicios financieros	18	14	7	11	51
Inmobiliarias	6	6	1	1	12
Servicios personales	72	43	14	28	157
Agricultura	2	15	3	1	18
Minas, elec., gas y agua	4	7	3	4	18
Comunicaciones	1	1	0	0	2
Totales	414	346	128	131	1021

Cuadro 11. Promedios de las principales variables

	Ponderado	Simple
1. Número de empleados 2002		
Aumentó	26%	17%
Disminuyó	40%	12%
2. Número de empleados 2003		
Aumentó	33%	26%
Disminuyó	43%	21%
Razones del aumento:		
Aumento de pedidos (efectivo o esperado)	73%	80%
Incentivos de la reforma laboral	1%	3%
3. Número de empleados próximos 6 meses		
Aumentará	29%	21%
Disminuirá	27%	11%
Razones del aumento previsto:		
Aumento esperado de pedidos	52%	73%
Incentivos de la reforma laboral	0%	0%
4. Empresa emplea aprendices	83%	36%
5. Número de aprendices 2002		
Aumentó	21%	18%
Disminuyó	24%	6%
6. Número de aprendices 2003		
Aumentó	52%	35%
Disminuyó	22%	9%
Porcentaje contratado con el SENA	73%	71%

Ponderado denota los promedios ponderados por el numero de trabajadores de cada firma.

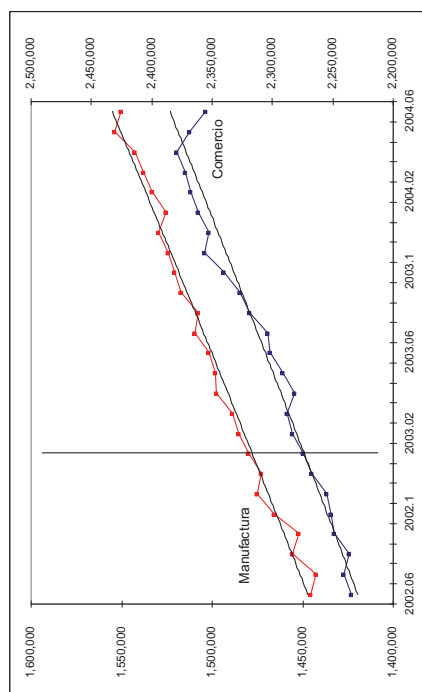
Gráfico 1. Indemnizaciones por despido sin justa causa en salarios mensuales



Cuadro 12. Cursos de formación en la empresa

Variable	%
Cursos de formación en la empresa	58.2
Financiados con parafiscales	6.9
Razones para no ofrecer cursos:	
No se necesitan	77.6
No se conocía la posibilidad de deducir los costos	9.1
Sena no autorizó deducción	0.9
Otros	12.4

Gráfico 3. Número de ocupados 13 ciudades Comercio y manufactura



**Gráfico 2: Número de ocupados 13 ciudades
Promedios móviles anuales**

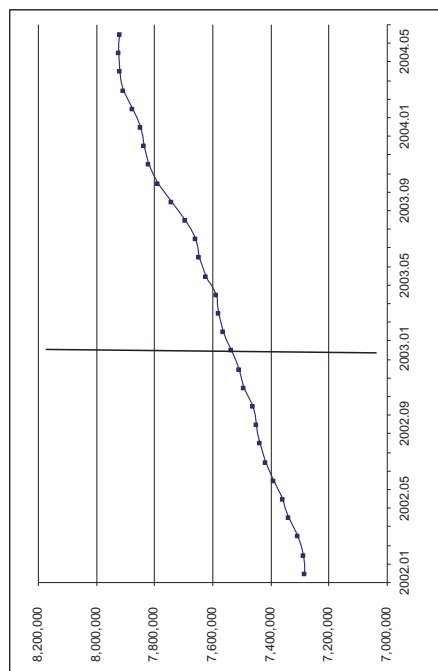


Gráfico 5. Número de ocupados 13 ciudades
Construcción y manufactura

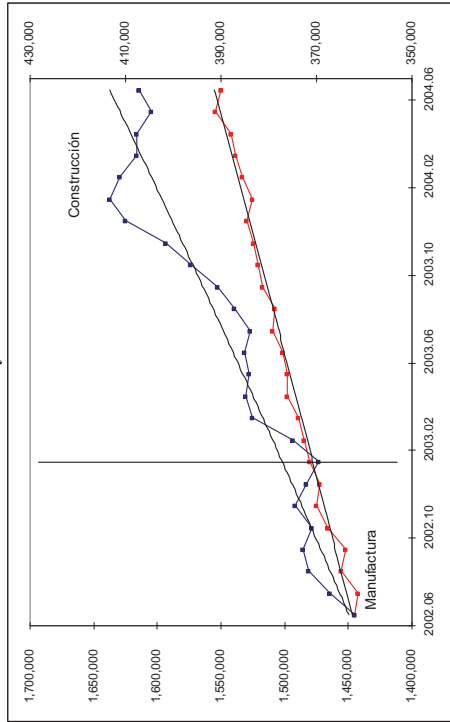


Gráfico 4. Número de ocupados 13 ciudades
Servicio y manufactura

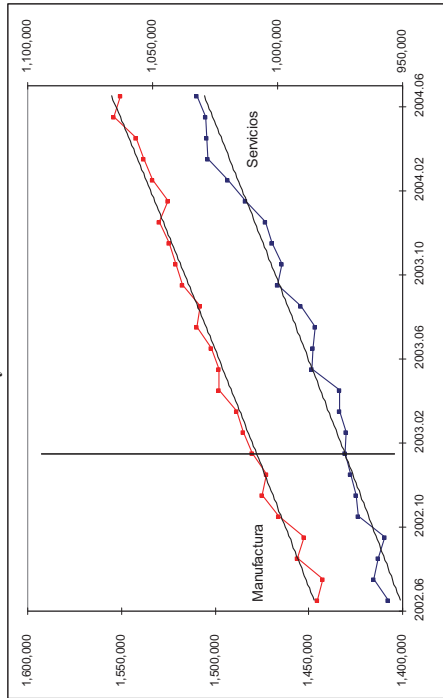
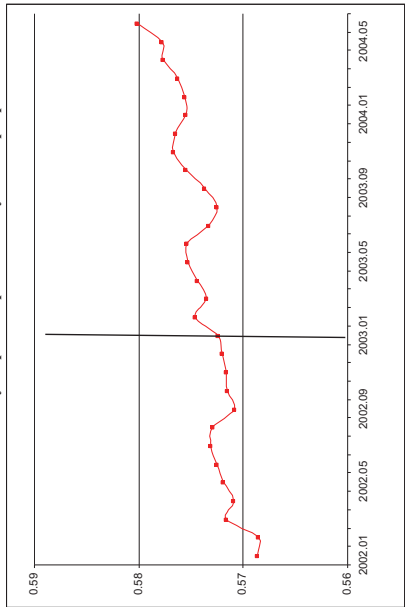
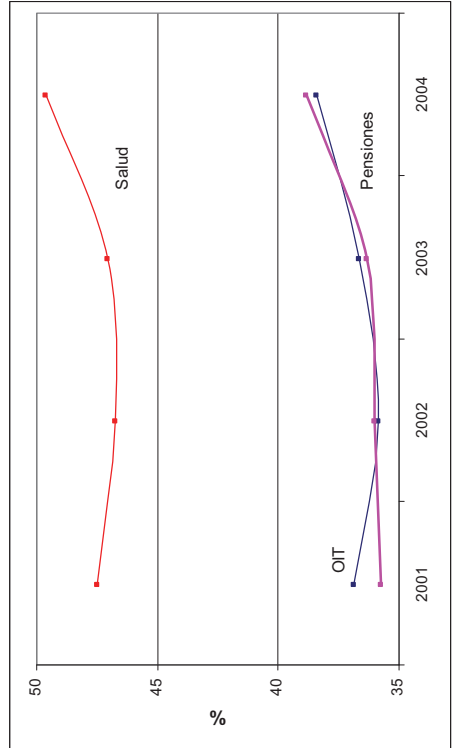


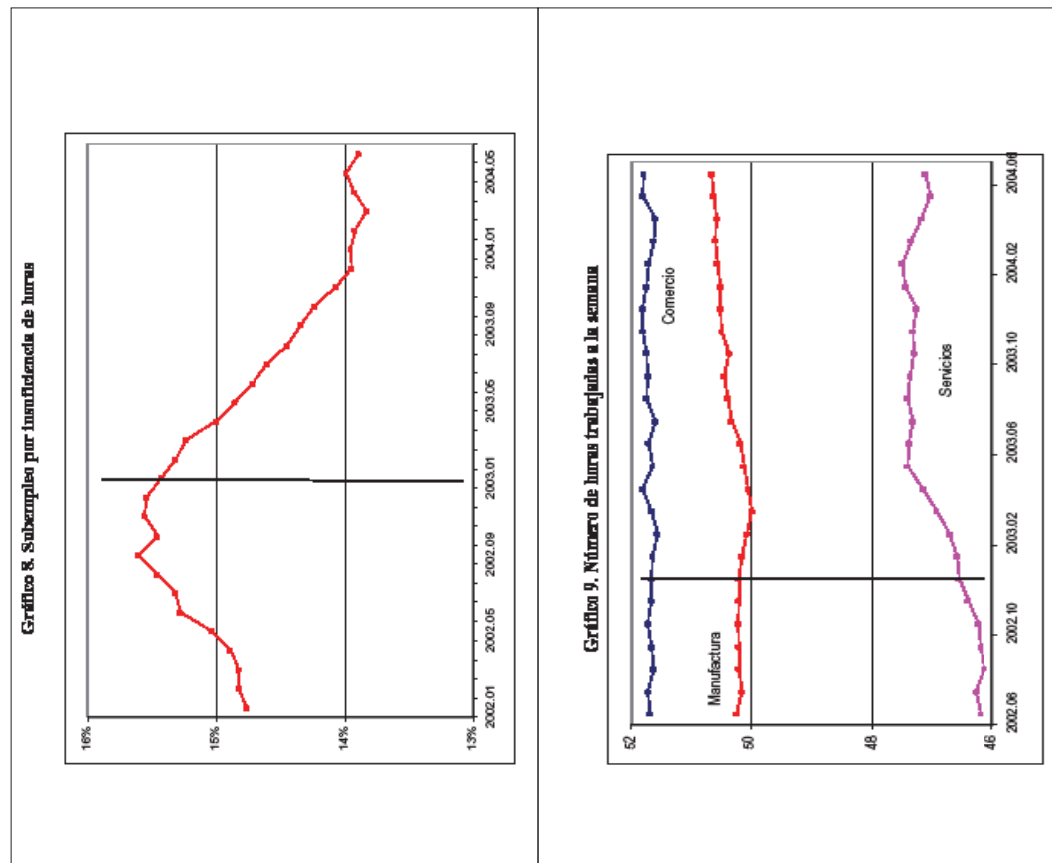
Gráfico 6. Obreros y empleados particulares y cuenta propistas



Nota: el gráfico muestra la evolución del número de obreros y empleados particulares como proporción del número total de ocupados excluyendo los empleados del gobierno y los trabajadores de servicio doméstico.

Gráfico 7. Porcentaje de trabajadores formales según varias definiciones





* * *

CARTA DE COMENTARIOS DE LA CORPORACIÓN PARA EL PROGRESO DEL TRABAJADOR INFORMAL (CORPOTRAIN) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 007 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 que previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana.

Bogotá D. C., 1° de noviembre de 2016

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Oposición al Proyecto de ley número 007 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 que previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana.

En nuestra calidad de pequeños comerciantes, los veintidós mil doscientos setenta y tres (22.273) vende-

dores de cigarrillos legales firmantes de los formatos adjuntos, representados por el señor Félix Arturo Palacios Arenas con cédula de ciudadanía como aparece al pie de la firma, representante legal de la Corporación para el Progreso del Trabajador Informal (Corpotrain) - atentamente nos dirigimos al honorable Congreso de la República con el fin de solicitarles la **No Aprobación del Proyecto de ley del Asunto**, pues afectaría gravemente nuestros intereses y beneficiaría el **Contrabando** de cigarrillos que hoy por hoy ya se estima en 3.200 millones de cigarrillos.

Dicho proyecto de ley propone la prohibición total de exhibir cigarrillos en los puntos de venta, a lo cual **No Estamos de Acuerdo** en la medida en que:

- Genera costos importantes para la adaptación de nuestro mobiliario y espacios de almacenamiento en el punto de venta.

- Incentiva el contrabando de cigarrillos al tener que esconder productos legales, al igual que los comerciantes ilegales lo hacen con el producto de contrabando.

- No genera ningún beneficio para la salud pública. En los países donde se ha implementado (Islandia, Canadá, Irlanda, Noruega, Tailandia, Finlandia y Panamá) la prohibición no generó una disminución en el consumo de cigarrillos.

- El fumador migra de productos legales a cigarrillos de contrabando, estimulando la ilegalidad.

- Después de la implementación, se evidenció el cierre de pequeñas tiendas que vendían cigarrillos: En

Canadá se dio el cierre del 15% de las pequeñas tiendas en el siguiente año, mientras que en Islandia se estimó que cerca del 30% debían cerrar sus pequeños negocios tras la prohibición (ej.: cigarrerías, tiendas de barrio, distribuidora, etc.).

- Impacto negativo en la generación de empleo producto de los citados cierres.

Este proyecto también incentiva el contrabando de cigarrillos, en perjuicio de nuestros intereses, por cuenta del aumento exagerado de las advertencias de salud, lo cual dificulta aún más la diferenciación, por parte de consumidores, autoridades y nuestra, de los productos legales de los contrabandeados. Debe tenerse en cuenta también que:

1) No hay evidencia científica que soporte que las advertencias de salud de gran tamaño hayan disminuido el consumo a la fecha.

2) Ya existe un amplio conocimiento por parte de la población colombiana de los efectos que produce el consumo de cigarrillos en la salud.

Respetuosamente,

El Representante Legal de Corpotrain.

Félix Palacios.

C. C. 79263848 de Bogotá.

Anexo: veintidós mil doscientos setenta y tres (22.273) firmas de vendedores.

Copia: Doctor Jorge Humberto Mantilla, Secretario General Cámara de Representantes. (Para que obre en el expediente).

Nota: revisar firmas expediente legislativo.

CONTENIDO

Gaceta número 952 - Miércoles, 2 de noviembre de 2016

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

Págs.

Carta de comentario del Ministerio de Hacienda a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 101 de 2015 Cámara, por medio de la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización de las Fuerzas Militares y de Policía y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de ley número 154 de 2015 Cámara, “por la cual reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización..... 1

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de ley número 277 de 2016 Cámara, 127 de 2015 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales; se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones..... 6

Carta de comentarios del Ministerio del Hacienda al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 013 de 2016 Cámara, por la cual se declara Patrimonio Histórico, Cultural y Turístico de la nación a los municipios del Corredor Bananero del departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones..... 14

Carta de cometarios del Ministerio de trabajo al Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones..... 18

Carta de comentarios del Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara, 16

Carta de comentarios de la Corporación para el Progreso del Trabajador Informal (Cortotrain) al proyecto de ley número 007 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 que previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana..... 82