

# La Reforma Laboral de 2002: ¿funcionó o no?

---

Alejandro Gaviria U.<sup>1</sup>

## **Abstract**

*This paper presents an evaluation of the labor reform recently adopted in Colombia. The evaluation uses indirect evidence taken from Colombian household surveys, as well as direct evidence taken from a private-sector survey, which directly queries firm managers about the effects of the reform. The analysis of the results shows that i) the labor reform had a measurable impact on the hiring of apprentices, and a likely (positive) impact upon hours (specially in the service sector), ii) the effect upon employment and job formalization was slight, and iii) the remedial programs created by the reform have not functioned properly.*

## **Resumen**

*Este trabajo presenta una evaluación de la Ley 789 de 2002, conocida como la reforma laboral. La evaluación no sólo tiene en cuenta la evidencia indirecta aportada por las encuestas de hogares, sino también la evidencia directa recopilada por una encuesta empresarial diseñada expresamente para medir los efectos de la reforma. El análisis muestra que i) la reforma tuvo un efecto notable sobre la contratación de aprendices y contribuyó a reducir el subempleo por insuficiencia de horas (especialmente en el sector servicios), ii) los efectos sobre la generación de empleo y sobre la formalización del empleo fueron inferiores a lo esperado, y iii) los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo no han funcionado.*

*Keywords: Labor reform, Labor market, Firing costs, Job creation, Colombia.*

*Palabras clave: Reforma laboral, Mercado de trabajo, Costos de despido, Generación de empleo.*

*Clasificación JEL: J21, J23, J65, J68 y O54.*

*Coyuntura Económica volumen xxxv, No. 1, primer semestre de 2005, Bogotá Colombia.*

---

<sup>1</sup> Investigador y profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Mauricio Santamaría, Hugo López, Jairo Nuñez, Carlos Medina, Ramiro Guerrero, Jaime Saavedra, William Malony y Wendy Cunnighane, y la financiación del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad única del autor y no comprometen 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 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 por crear un sistema de protección 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 aspectos redistributivos, mientras otros plantean que las rigideces laborales implican pérdidas sustanciales de eficiencia y afectan adversamente la generación de empleo<sup>2</sup>. Infortunadamente, la evidencia empírica disponible no ha permitido saldar un debate que ha estado, por lo tanto, dominado 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, la cual consulta directamente la opinión de gerentes y dueños de empresa sobre los efectos de la reforma.

Además de proporcionar un sustento objetivo a un debate ideológico, este trabajo busca también contribuir a lo establecido por la ley 789 de 2002, la cual prescribió la obligatoriedad de la evaluación de las normas aprobadas después de dos años de su vigencia y estipuló 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<sup>3</sup>.

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 (si acaso) marginal y v) los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la gene-

---

<sup>2</sup> Freeman (2000) y Heckman (2003) constituyen dos posturas opuestas (y radicales) dentro del debate descrito.

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Barrera y Cárdenas (2003), quienes estiman el efecto de la reforma sobre el empleo con base en elasticidades. Una metodología apropiada para hacer proyecciones pero no para evaluaciones *ex post*, pues, entre otras razones, las elasticidades son extremadamente volátiles.

ración de empleo han experimentado 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 un breve repaso a 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 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 diferentes 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 labo-

rales, 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. La ley 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, estableció la obligatoriedad de contratar aprendices para las empresas que ocupen quince o más trabajadores, o alternativamente 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 con diez o más

años de servicio, 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 este 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 porcentuales en la cotización de los trabajadores a los fondos privados de pensiones y al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (iss). El aumento decreta-

do es gradual: un punto en 2004, medio en 2005 y medio en 2006, y puede ser aun mayor a partir de 2008, año en el cual el Gobierno está autorizado a incrementar las cotizaciones en un punto adicional si el crecimiento económico resultase satisfactorio. 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.

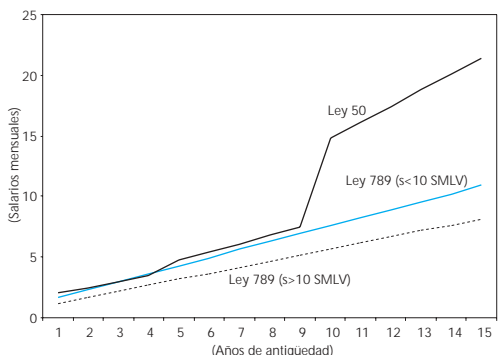
El cálculo de la reducción en los costos laborales asociados a la reforma laboral (y, en particular, a la disminución de las indemnizaciones y al aumento de la jornada diurna de trabajo) es complejo. Mientras el aumento de la jornada diurna de trabajo y la disminución de los recargos dominicales tienen 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.

Con este propósito, puede utilizarse la metodología propuesta por Heckman y Pages (2004). Esta metodología intenta expresar el efecto de las disposiciones sobre seguridad laboral en términos de salarios mensuales equivalentes. Heckman y Pages definen el costo promedio esperado de las indemnizaciones previstas como:

$$JS = \sum_{t=1}^T \beta^t \delta^{t-1} (1 - \delta) \left( \frac{Y_t}{12 \times t} \right) \quad (1)$$

donde  $T$  es la máxima antigüedad de un trabajador genérico en una empresa genérica (se supone igual a 20),  $\beta$  es el factor de descuento (se supone igual a 0,95),  $\delta$  la probabilidad de permanencia de un trabajador genérico de un año al siguiente (se supone

**Gráfico 1. INDEMNIZACIONES POR DESPIDO SIN JUSTA CAUSA**



Fuente: Legislación Colombiana y cálculos propios.

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 de despido, 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 de despido 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 a la seguridad social. En síntesis, es difícil esperar que la disminución de los costos de despido 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<sup>4</sup>.

Respecto a la ampliación de la jornada ordinaria de trabajo, los efectos teóricos son evidentes. Puede preverse, en particular, que la demanda por empleo

---

<sup>4</sup> 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).

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<sup>5</sup>. 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 períodos 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

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.

---

<sup>5</sup> Los efectos de la disminución de los recargos dominicales son conceptualmente similares aunque cuantitativamente menores.

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 período 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 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 los trabajadores no calificados, a los jóvenes o a los jefes de hogar, se utilizó la siguiente especificación:

$$Y_{it} = c + \alpha_1 ref + \alpha_2 muj_i + \alpha_3 nocal_i + \alpha_4 jov_i + \alpha_5 viej_i + \alpha_6 jefe_i + \beta_2 (ref \times muj) + \beta_3 (ref \times nocal) + \beta_4 (ref \times jov) + \beta_5 (ref \times viej) + \beta_6 (ref \times jefe) \quad (2)$$

donde  $Y_{it}$  es una variable ficticia que toma el valor de uno si el trabajador  $i$  tenía un empleo formal en el año  $t$  y de cero si no,  $ref$  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),  $muj_i$ ,  $nocal_i$ ,  $jov_i$ ,  $viej_i$  y  $jefe_i$  son también variables ficticias que denotan las categorías socioeconómicas bajo escrutinio: el género del individuo, su calificación, su edad y su estado como jefe de familia<sup>6</sup>. En esta especificación, valores positivos de los parámetros  $\beta$  indican que el empleo formal presentó una tendencia positiva con posterioridad a la aprobación de la reforma en el grupo de referencia respecto al grupo de comparación: en los trabajadores calificados respecto a los no calificados, en los jefes de hogar respecto a los otros miembros con ocupaciones remuneradas, etc<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> La variable  $muj$  toma el valor de uno si el individuo es mujer. La variable  $nocal$  toma el valor de uno si el individuo tiene once o menos años de educación. La variable  $jov$  toma el valor de uno si el individuo tiene entre 14 y 24 años de edad, la variable  $viej$  si tiene entre 51 y 65 años, y la variable  $jefe$  si es jefe de hogar. En los resultados empíricos, presentados en la sección siguiente, los grupos de comparación son los trabajadores calificados, los trabajadores entre 25 y 50 años de edad, los hombres y los miembros del hogar distintos al jefe.

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 de la estrategia empírica (sección v) 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 diferenciales de la reforma: i) que los mismos son mayores en el comercio y en los servicios que en la manufactura, y ii) 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 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 amplia-

<sup>7</sup> Véase Montenegro y Pages (2002) para una aplicación similar al caso chileno.



ción de la jornada ordinaria de trabajo) debió haber tenido en efecto mayor en los servicios y el comercio que en la manufactura<sup>8</sup>.

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 tanto como sustituto de lo ya argumentado 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<sup>9</sup>. 63% manifestó que esperaba un mayor efecto en los sectores de comercio y 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 síntesis, 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 obtenida 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 porcentaje de ocupados, el porcentaje de trabajadores formales, el porcentaje de subempleados o el número de horas trabajadas. 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

---

<sup>8</sup> 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.

---

<sup>9</sup> 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 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



observaciones para todo el período de interés y se estiman los siguientes modelos:

$$y_{it} = c + X_i\beta + \alpha_0\text{ref} + \alpha_1\text{serv}_i + \delta_1(\text{ref} \times \text{serv}_i), \quad (4)$$

$$y_{it} = c + X_i\beta + \alpha_0\text{ref} + \alpha_1\text{cio}_i + \delta_1(\text{ref} \times \text{cio}_i), \quad (5)$$

$$y_{it} = c + X_i\beta + \alpha_0\text{ref} + \alpha_1\text{grande}_i + \delta_1(\text{ref} \times \text{grande}_i), \quad (6)$$

donde  $Y_{it}$  representa el resultado de interés y  $\text{ref}$  el indicador de vigencia de la reforma laboral tal como fue definido anteriormente. Por su parte,  $\text{serv}_i$ ,  $\text{cio}_i$  y  $\text{grande}_i$  representan variables ficticias que toman el valor de uno si la firma donde trabaja (o trabajaba) el individuo  $i$  pertenece a los sectores servicios o comercio, o emplea más de diez trabajadores. Los coeficientes  $\delta_1$  permiten conocer la diferencia entre el grupo de referencia y el de comparación antes y después de la reforma: la presentación de los resultados se concentra en los valores estimados de estos coeficientes. Los grupos comparados son servicios *versus* manufactura, comercio *versus* manufactura y empresas grandes y medianas *versus* empresas pequeñas<sup>10</sup>.

Para estudiar los efectos de la reforma sobre el empleo, la muestra se restringió a los ocupados y a los cesantes (i.e., quienes tenían trabajo y quienes tuvieron y lo perdieron). La variable dependiente toma el valor de uno si el individuo en cuestión está empleado y de cero en caso contrario. Para los cesantes, las variables *dummies* de afiliación sectorial (a los servicios, al comercio o a la manufactura) se construyeron con base en el último empleo repor-

tado. Para estudiar los efectos sobre la formalización, la muestra se restringió a los ocupados y la variable dependiente se definió de manera similar: como uno si el individuo posee un empleo formal y como cero en caso contrario. Para el análisis del subempleo y de las horas trabajadas, también se restringió la muestra a los ocupados y las variables dependientes fueron definidas según la insuficiencia de horas (de manera discreta) o el número total de horas (de manera continua).

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

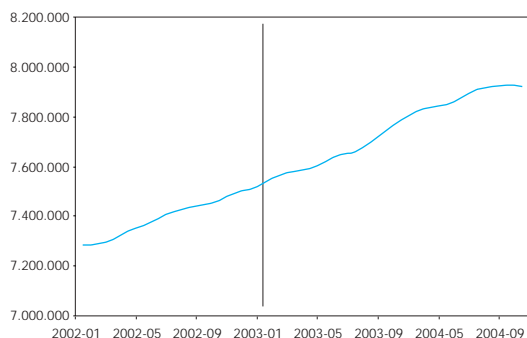
Esta sección presenta una descripción de las tendencias recientes del mercado laboral. Como se dijo anteriormente, el período de análisis comprende los dos años previos y los dos años posteriores a la aprobación de la reforma. Las variables analizadas incluyen la ocupación, la formalización y el subempleo. 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.

<sup>10</sup> Al estimar la ecuación (4) sólo se tuvieron en cuenta los sectores de servicios y manufactura, al estimar la (5) los de comercio y manufactura, y al estimar la (6) 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 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. 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<sup>11</sup>. Y segundo, la dinámica de ocupación se desaceleró a partir del primer trimestre de 2004.

El Gráfico 3 repite 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<sup>12</sup>. Las

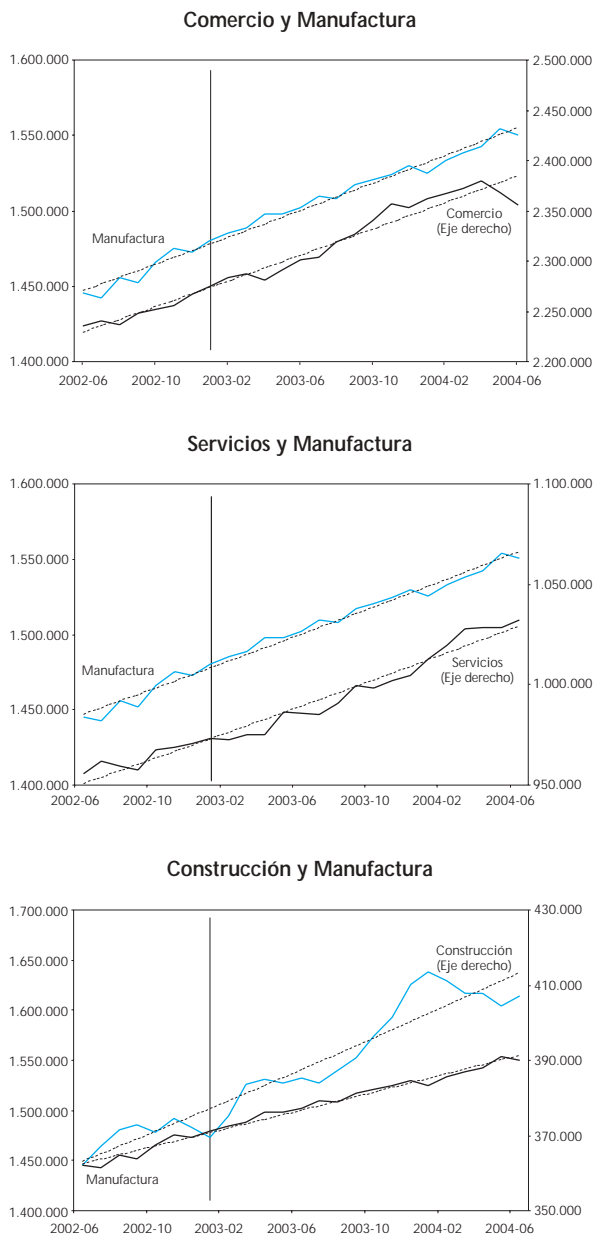
**Gráfico 2. NÚMERO DE OCUPADOS 13 CIUDADES (Promedios móviles anuales)**



Fuente: DANE y cálculos propios.

<sup>11</sup> No es posible rechazar la hipótesis nula de igualdad de pendientes antes y después de la reforma.

**Gráfico 3. NÚMERO DE OCUPADOS 13 CIUDADES**



Fuente: DANE y cálculos propios.

<sup>12</sup> 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.

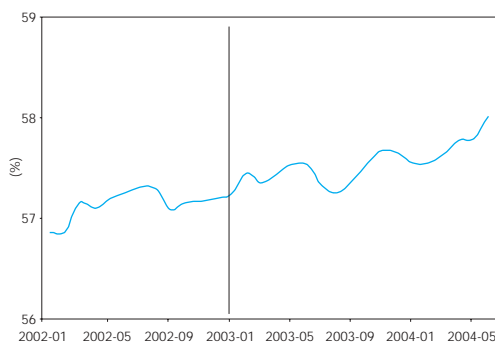
cifras correspondientes al sector manufacturero se incluyeron en cada uno de los gráficos como punto de comparación. La tendencia creciente del empleo, ya documentada a nivel agregado, se repite para cada uno de los sectores. Los sectores de manufactura, comercio y servicios tienen una evolución similar: sus tasas de crecimiento son indistinguibles estadísticamente<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>. La pérdida de dinámica del empleo durante 2004 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 4 muestra la evolución de un indicador preliminar de formalidad en el empleo. El indicador fue calculado como:  $Oep/(Oep + Cp)$ , 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 cambios

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> De nuevo, no puede rechazarse la hipótesis nula de igualdad de pendientes para cada uno de los sectores tomado de manera separada.

**Gráfico 4. OBREROS Y EMPLEADOS PARTICULARES COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL**



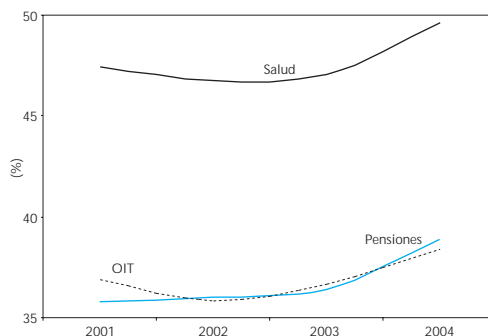
Nota: el gráfico muestra la evolución del número de obreros y empleados particulares como proporción del número total de ocupados excluyendo los empleados del gobierno y los trabajadores de servicio doméstico.

Fuente: DANE y cálculos propios.

de tendencia. 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 en cuestión fue de aproximadamente un punto porcentual.

El Gráfico 5 muestra la evolución de otros indicadores de formalidad en el empleo: el porcentaje de cotizantes a salud y a pensiones, así como el indi-

**Gráfico 5. PORCENTAJE DE TRABAJADORES FORMALES SEGÚN VARIAS DEFINICIONES**



Fuente: DANE y cálculos propios.

cador 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<sup>15</sup>. Los tres indicadores muestran una tendencia similar: estabilidad durante el período 2001-2003 y crecimiento durante el año 2004<sup>16</sup>. Este resultado confirma el aumento reciente en la formalización del empleo ya presentado en el Gráfico 4. 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 los jóvenes sin calificación y los jefes de hogar fue uno de los propósitos explícitos de la reforma. El Cuadro 1 presenta los principales resultados, obtenidos a partir de la estimación de la ecuación (2) descrita en la sección anterior. El primer panel muestra que la formalidad es menor en los trabajadores no calificados, en los jóvenes y en los viejos, y mayor en los jefes de hogar. Llama la atención, en particular, la diferencia entre trabajadores calificados y no calificados, superior a 30 puntos porcentuales en cada uno de los indicadores utilizados.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

**Cuadro 1. CAMBIO EN EL PERFIL DE LOS TRABAJADORES FORMALES 2001-2004**

	Salud	Pensiones	OIT
Mujer ( $\alpha_2$ )	-0,0013 (-0,35)	0,0180 (5,07)	-0,0077 (-2,15)
No calificado ( $\alpha_3$ )	-0,3529 (-89,36)	-0,3740 (-97,64)	-0,3368 (-87,66)
Joven ( $\alpha_4$ )	-0,0837 (-18,04)	-0,0735 (-16,47)	0,0055 (1,22)
Viejo ( $\alpha_5$ )	-0,1218 (-23,93)	-0,0671 (-13,24)	-0,1265 (-25,49)
Jefe de Hogar ( $\alpha_6$ )	0,0651 (16,66)	0,0596 (15,80)	0,0337 (8,88)
Dummy reforma x mujer ( $\beta_2$ )	-0,0142 (-2,79)	-0,0130 (-2,64)	-0,0148 (-2,99)
Dummy reforma x no calificado ( $\beta_3$ )	0,0001 (<0,01)	-0,0217 (-4,15)	-0,0068 (-1,30)
Dummy reforma x joven ( $\beta_4$ )	-0,0072 (-1,11)	-0,0131 (-2,09)	0,0136 (2,15)
Dummy reforma x viejo ( $\beta_5$ )	-0,0046 (-0,65)	0,0051 (0,73)	0,0006 (0,08)
Dummy reforma x jefe de hogar ( $\beta_6$ )	-0,0151 (-2,79)	-0,0137 (-2,61)	-0,0020 (-0,38)
Número de observaciones	166634	162818	167254
R <sup>2</sup>	0,1100	0,1312	0,1019

t estadísticos entre paréntesis.

Ver ecuación (2) en el texto para la definición de las coeficientes.

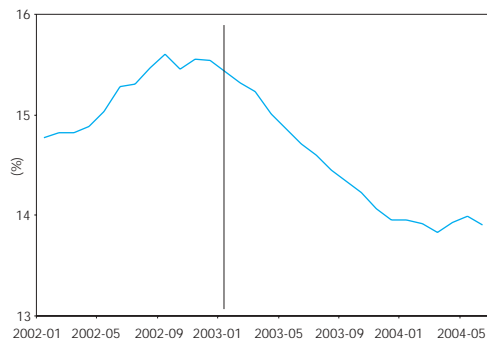
Fuente: cálculos propios.

El segundo panel examina si las diferencias mencionadas variaron con posterioridad a la aprobación de la reforma. Como se muestra, los trabajadores no calificados parecen haber perdido participación en el empleo formal. En particular, la proporción de trabajadores no calificados que cotiza a pensiones disminuyó dos puntos respecto a la proporción correspondiente para los trabajadores calificados. Algo similar ocurrió con los jefes de hogar. En este caso, la proporción de cotizantes a salud y a pensiones disminuyó más de un punto con respecto al grupo de referencia. De otro lado, las diferencias entre grupos de edad (jóvenes y viejos *versus*

trabajadores de edad intermedia) son pequeñas y variables entre indicadores. En general, los resultados muestran que la formalización reciente del empleo no favoreció ni a los trabajadores más vulnerables, ni a los jefes de hogar. Más aún: una interpretación razonable de la evidencia podría llevar a concluir exactamente lo contrario.

El Gráfico 6 presenta la evolución reciente del subempleo por insuficiencia de horas<sup>17</sup>. 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 ese año y parece haberse detenido durante el año 2004. El Gráfico 7 presenta la evolución del número promedio de horas trabajadas a la semana para los sectores de manufactura, comercio y servicios. Con la excepción de los servicios, donde la duración media de la jornada aumentó en una hora aproximada-

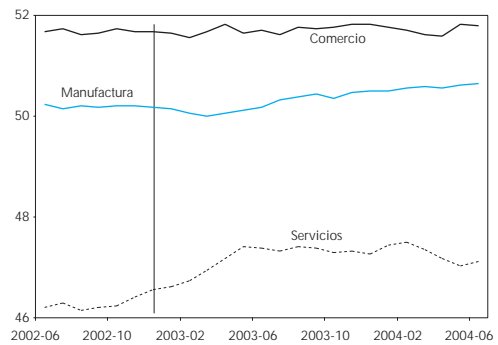
**Gráfico 6. SUBEMPLEO POR INSUFICIENCIA DE HORAS**



Fuente: DANE y cálculos propios.

<sup>17</sup> Un trabajador es considerado subempleado si i) manifiesta querer trabajar más horas que las actuales y ii) trabaja menos de 48 horas a la semana en promedio.

**Gráfico 7. NÚMERO DE HORAS TRABAJADAS A LA SEMANA POR SECTORES**



Fuente: DANE y cálculos propios.

mente, las cifras no sugieren grandes variaciones en la intensidad horaria durante el período en cuestión.

En síntesis, el análisis presentado en esta sección permite ubicar 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 modificación de los contratos de aprendizaje, y finalmente, los posibles efectos de la ampliación de la jornada.

### A. 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 (FONEDE) 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 hecho los trámites más engorrosos y ha contribuido a los problemas de ejecución.

### B. Programas de apoyo al empleo

Los programas de apoyo al empleo constituyen la segunda parte de la reforma laboral según la clasificación postulada anteriormente. 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)<sup>18</sup>.

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

**Cuadro 2. PROGRAMAS DE APOYO AL DESEMPLEADO 2003 Y PRIMER SEMESTRE DE 2004**

	Recursos disponibles*	Recursos entregados*	Porcentaje	Beneficiarios
Subsidios al desempleo	35.263	24.277	69	48.022
Capacitación	25.019	9.054	36	6.731

\* Cifras en millones de pesos.

Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar y cálculos propios.

<sup>18</sup> Los recursos de subsidios a los salarios utilizan un remanente del antiguo programa Empleo en Acción. Actualmente se cuenta con 12 millones de dólares. En su concepción actual el gobierno contribuye con el 9% del salario (equivalente a la totalidad de las contribuciones parafiscales) para las empresas participantes que empleen trabajadores no calificados.

### Cuadro 3. PROGRAMAS DE APOYO AL EMPLEO 2003 Y PRIMER SEMESTRE 2004

	Recursos disponibles*	Firmas beneficiadas
Microcrédito	35.041	236
Regímen especial de aportes	-	143
Subsidio al salario	32.400	0
Fondo Emprender	12.461	0

\* Cifras en millones de pesos.

Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar y cálculos propios.

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<sup>19</sup>. 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 excesivamente 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 progresión futura.

El programa de subsidio al salario apenas comienza, lo que hace difícil cuantificar el interés de los posibles beneficiarios, e imposible evaluar su im-

<sup>19</sup> 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 oportuno de parafiscales. Al menos parcialmente ambos objetivos son contradictorios.

pacto 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<sup>20</sup>.

### C. 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 2002 y 2003. De un total de 30.128 contratos de aprendizaje registrados en 2002, se pasó a un total de 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 2002 y 2003. 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<sup>21</sup>.

El aumento de los contratos de aprendizaje indica que las normas aprobadas tuvieron un impacto sus-

<sup>20</sup> 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 Conpes 3280, "Optimización de los instrumentos de desarrollo empresarial".

<sup>21</sup> Las cifras corresponden a los datos oficiales del SENA.



tancial, y es además consistente con los resultados de la encuesta empresarial que se presentan 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<sup>22</sup>. Por esta y otras razones, el aumento en la contratación de aprendices pudo haber ocurrido a costa de la generación de empleo formal.

#### **D. 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 también 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 otro). Tal como se argumentó en la Sección iii, un mejor comportamiento de los servicios y el comercio respecto a la manufactura, y de las firmas grandes y medianas respecto a las pequeñas constituye evidencia indirecta (y sugestiva) en 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, así sea parcialmente, a la implantación de la reforma laboral.

Los resultados del Cuadro 4 permiten vislumbrar dos conclusiones primordiales. La primera: los servicios (el comercio) muestran una evolución más (menos) favorable que la manufactura en la mayoría de las variables<sup>23</sup>. En conjunto, estos resultados sugieren que los efectos de la reforma estuvieron concentrados primordialmente en el sector servicios. La segunda: el aumento de la formalización y

---

<sup>22</sup> 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".

---

<sup>23</sup> La excepción más notable a esta tendencia está en la tasa de ocupación (ocupados/(cesantes+ocupados)) donde el sector servicios tuvo un comportamiento inferior a la manufactura.

## Cuadro 4. DIFERENCIAS SECTORIALES Y POR TAMAÑO DE ALGUNOS INDICADORES DEL MERCADO LABORAL

	2002	2003	2004	2004-2003/2002 (%)
<b>Tasa de ocupación (%)</b>				
Total	82,4	83,3	83,5	1,3%
Servicios	87,3	88,4	87,3	0,6%
Comercio	85,6	85,9	86,4	0,7%
Manufacturas	85,1	85,7	86,1	0,9%
<b>Porcentaje de cotizantes a salud</b>				
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
<b>Porcentaje de cotizantes a pensiones</b>				
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
<b>Porcentaje de subempleados</b>				
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 de la ECH aplicado durante el segundo 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.

Fuente: DANE y cálculos propios.

la disminución del subempleo fueron mayores en las empresas pequeñas, lo que implica (según los supuestos de identificación) que la reforma aparentemente no jugó un papel preponderante en el aumento de la calidad del empleo.

El cuadro 5 presenta los resultados de la estimación de las ecuaciones (4) y (5) para el caso de la ocupación<sup>24</sup>. Los resultados se reportan para dos períodos

de comparación diferentes: 2003-2004 *versus* 2002 y 2004 *versus* 2002<sup>25</sup>. Los estimativos de la primera

<sup>24</sup> Se utilizó un modelo lineal de probabilidad. Un modelo Probit arroja resultados idénticos.

<sup>25</sup> El primer período acoge la totalidad del tiempo transcurrido después de la aprobación de la reforma. El segundo solamente el año 2004, cuando, presumiblemente, ya se habían materializado los efectos previstos.

## Cuadro 5. OCUPACIÓN: DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS

Ocupados versus desempleados: dobles diferencias  
Grupo de control: ocupados en industria manufacturera

	$\delta_1(1)$	$\delta_1(2)$
<b>Cambios en el empleo</b>		
Servicios - Manufactura		
2004 versus 2002	-0,0137 (-3,02)	-0,0129 (-2,86)
2003-2004 versus 2002	0,0000 (<0,00)	0,0000 (0,19)
Comercio - Manufactura		
2004 versus 2002	0,0025 (0,69)	0,0007 (0,20)
2003-2004 versus 2002	-0,0012 (-0,44)	0,0025 (-0,93)
<b>Controles</b>		
Características socioeconómicas	No	Sí

Las estimaciones están basadas en un modelo de probabilidad lineal.

Fuente: cálculos propios.

columna no tienen en cuenta las características socioeconómicas de los individuos, los de la segunda, sí las tienen. Como se argumentó anteriormente, si con posterioridad a la aprobación de la reforma la probabilidad de estar ocupado aumenta mayormente en el comercio y los servicios que en la manufactura, ello constituirá evidencia indirecta (y sugestiva) a favor de la reforma<sup>26</sup>. En este caso, el coeficiente asociado a la interacción entre la *dummy* de reforma y la *dummy* sectorial ( $\delta_1$ ) es muy pequeño o negativo, lo que sugiere que la *probabilidad de empleo* no cambió de manera positiva en el comercio y los servicios respecto a la manufactura con posterioridad a la aprobación de la reforma. Este re-

<sup>26</sup> Attanasio, Goldberg y Pavcnik (2004) utilizan una estrategia similar para estudiar los efectos de la liberalización comercial sobre el empleo.

sultado sugiere que la reforma laboral jugó un papel subsidiario (o nulo) en la generación de empleo. O dicho de otra manera, las diferencias sectoriales no proveen evidencia indirecta a favor de la reforma.

El Cuadro 6 presenta los resultados obtenidos al estimar las ecuaciones (4) y (5) para el caso de la formalización. En este caso, la variable de interés es el porcentaje de cotizantes a salud y a pensiones. El primer panel presenta la comparación entre servicios

## Cuadro 6. AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL: DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS

	Servicios vs. Manufactura	
	$\delta_1(1)$	$\delta_1(2)$
<b>Cambios en el % de cotizantes</b>		
Salud		
2002 versus 2004	-0,0036 (-0,29)	-0,0119 (1,04)
2002 versus 2003-2004	0,0168 (1,57)	0,0109 (1,10)
Pensiones		
2002 versus 2004	0,0032 (0,26)	-0,0048 (-0,42)
2002 versus 2003-2004	0,0224 (2,08)	0,0157 (1,58)
<b>Controles</b>		
Características socioeconómicas	No	Sí
<b>Comercio vs. Manufactura</b>		
	$\delta_1(1)$	$\delta_1(2)$
<b>Cambios en el % de cotizantes</b>		
Salud		
2002 versus 2004	-0,0220 (-2,35)	-0,0230 (-2,62)
2002 versus 2003-2004	-0,0110 (-1,36)	-0,0146 (1,91)
Pensiones		
2002 versus 2004	-0,0110 (-1,24)	-0,0136 (-1,63)
2002 versus 2003-2004	-0,0069 (-0,91)	-0,0112 (-1,55)
<b>Controles</b>		
Características socioeconómicas	No	Sí

Fuente: cálculos propios.

y manufactura. El segundo, la comparación entre comercio y manufactura. Los períodos de comparación son los mismos utilizados en el ejercicio anterior: 2003-2004 *versus* 2002 y 2004 *versus* 2002. En ambos casos, se reportan exclusivamente los coeficientes asociados a las diferencias en diferencias ( $\delta_1$ ).

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. Con todo, estos resultados muestran 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 laboral poco tuvo 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 (ver ecuación (6) en sección III). 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. El primer panel pre-

### Cuadro 7. AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL: DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS

Diferencias por tamaño de empresas	Grandes y medianas versus pequeñas	
	$\delta_1$ (1)	$\delta_2$ (2)
Cambios en el porcentaje de cotizantes		
Salud		
2002 versus 2004	-0,0283 (-3,99)	-0,0243 (3,55)
2002 versus 2003-2004	-0,0325 (-5,22)	-0,0298 (-4,96)
Pensiones		
2002 versus 2004	0,0052 (0,81)	0,0106 (1,71)
2002 versus 2003-2004	-0,0002 (-0,04)	0,0040 (0,75)
Controles		
Características socioeconómicas	No	Sí

Fuente: cálculos propios.

### Cuadro 8. SUBEMPLEO: DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS

Grupo de control: subempleados en industria manufacturera	$\delta_1$ (1)	$\delta_2$ (2)
Cambios en numero promedio de horas		
Servicios - Manufactura		
2002 versus 2004	-0,0182 (-4,26)	-0,0171 (-4,02)
2002 versus 2003-2004	-0,0200 (-5,12)	-0,0195 (-5,00)
Comercio - Manufactura		
2002 versus 2004	-0,0103 (-3,25)	-0,0101 (-3,22)
2002 versus 2003-2004	-0,0094 (-3,26)	-0,0088 (-3,05)
Controles		
Características socioeconómicas	No	Sí
<b>Grandes y medianas versus pequeñas</b>	<b><math>\delta_1</math> (1)</b>	<b><math>\delta_2</math> (2)</b>
Cambios en numero promedio de horas		
Servicios - Manufactura		
2002 versus 2004	0,0251 (4,05)	0,0240 (3,89)
2002 versus 2003-2004	0,0190 (3,52)	0,0184 (3,44)
Controles		
Características socioeconómicas	No	Sí

Fuente: cálculos propios.

senta 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

### 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 versus 2002	0,0526 (0,21)	0,2038 (0,85)
2003-2004 versus 2002	0,3477 (1,54)	0,4658 (2,10)
Comercio - Manufactura		
2004 versus 2002	-0,3459 (-1,72)	-0,2262 (-1,15)
2003-2004 versus 2002	-0,1579 (-0,86)	-0,1008 (-0,56)
Controles		
Características socioeconómicas	No	Sí

Fuente: cálculos propios.

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. Algo similar puede decirse acerca de los resultados sobre la tasa de ocupación. Los resultados sobre el subempleo son más ambiguos, y pueden interpretarse en favor de la reforma. Así mismo, el número de horas trabajadas parece haber aumentado en el sector servicios con posterioridad a la probación de la reforma. Con todo, una de las características más interesantes de los datos es el buen comportamiento relativo del sector servicios, especialmente en lo que tiene que ver con la calidad del empleo (i.e, formalización e intensidad horaria).

Cabe anotar, sin embargo, que los resultados de esta sección no son siempre robustos a los cambios de especificación y a la escogencia de grupo de control, y 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

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 definiti-

vas. 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 1.021 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<sup>27</sup>. 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 es superior al porcentaje que reportaron una dismi-

#### Cuadro 10. DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA

Sector/tamaño	Micros	Pequeñas	Medianas	Gran empresa	Total
Industria	84	82	37	47	250
Construcción	16	22	9	10	57
Comercio	208	134	47	26	415
Transporte	3	10	3	2	18
Servicios financieros	19	14	7	11	51
Inmobiliarias	5	5	1	1	12
Servicios personales	72	63	18	29	182
Agropecuaria	2	10	3	1	16
Minas, electricidad, gas y agua	4	7	3	4	18
Comunicaciones	1	1	0	0	2
Total	414	348	128	131	1021

Fuente: Encuesta Empresarial, Ministerio de Protección Social y cálculos propios.

<sup>27</sup> 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 5.370 millones).

## Cuadro 11. PROMEDIOS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES

	Ponderado (%)	Simple (%)
<b>Número de empleados 2002</b>		
Aumentó	26	17
Disminuyó	40	12
<b>Número de empleados 2003</b>		
Aumentó	33	26
Disminuyó	43	21
Razones del aumento:		
Aumento de pedidos (efectivo o esperado)	73	80
Incentivos de la reforma laboral	1	3
<b>Número de empleados próximos 6 meses</b>		
Aumentará	29	21
Disminuirá	27	11
Razones del aumento previsto:		
Aumento esperado de pedidos	52	73
Incentivos de la reforma laboral	0	0
<b>Empresa emplea aprendices</b>	83	36
<b>Número de aprendices 2002</b>		
Aumentó	21	18
Disminuyó	24	6
<b>Número de aprendices 2003</b>		
Aumentó	52	35
Disminuyó	22	9
Porcentaje contratado con el SENA	73	71

"Ponderado" denota los promedios ponderados por el número de trabajadores de cada firma.

Fuente: Encuesta Empresarial, Ministerio de Protección Social y cálculos propios.

nación. Además la diferencia entre ambos porcentajes no aumentó en 2003 con respecto a 2002. Este resultado indica que no parece haber ocurrido un aumento 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. En el Anexo D se presenta un ejercicio econométrico que permite caracterizar la generación de empleo en las empresas encuestadas por sectores, tamaño y otras características.

Otro punto que merece mencionarse es el crecimiento en la contratación de aprendices. A diferen-

cia 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 sugieren que la reforma 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<sup>28</sup>. 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<sup>29</sup>.

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 que las firmas financiasen con recursos parafiscales sus propias iniciativas de capacitación previa autorización del SENA. Esta inno-

<sup>28</sup> 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".

<sup>29</sup> 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 Cagnetti, 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.



vacación es considerada un primer paso hacia la necesaria reforma del financiamiento y la provisión de capacitación laboral<sup>30</sup>. El Cuadro 12 presenta los resultados. Una fracción sustancial de las firmas realiza cursos de capacitación (58,2%) pero una fracción mucho 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.

## 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,

**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

Fuente: Encuesta Empresarial, Ministerio de Protección Social y cálculos propios.

<sup>30</sup> 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.

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 diurna 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 medidas a partir de la ECH, indican que los efectos sobre el empleo fueron marginales. La reforma laboral fue mencionada como un factor determinante en la generación de empleo por un porcentaje irrisorio de los encuestados. Y las diferencias sectoriales en la probabilidad de ocupación no

son consistentes con lo que debería esperarse. Con todo, los resultados son negativos, y claramente inconsistentes con la cifra de 200.000 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 desempleo 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 benéficas en teoría. Y otras más (como la ampliación de la jornada ordinaria) no tuvieron los efectos esperados y su conveniencia depende más de criterios normativos que positivos pues los efectos distributivos parecen haber sido mayores que los de eficiencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Attanasio, O., P. Goldberg y N. Pavcnik (2004), "Trade Reform and Wage Inequality in Colombia", *Journal of Development Economics*, 74, Agosto.
- 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 Conpes 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. and C. Pages (2004), "Introduction", en *Law and employment: lessons from Latin America and the Caribbean*, volumen editado por J. Heckman and C. pages, NBER, Chicago.
- 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 Regulation? Chile: 1960-1998" en *Law and employment: lessons from Latin America and the Caribbean*, volumen editado por J. Heckman and C. pages, NBER, Chicago.

## Anexo A. COSTOS DE DESPIDO COMO PORCENTAJE DEL SALARIO

Años de servicio	Indemnizaciones				JS		
	Ley 50	Ley 789 (s < 10 SMLV)	Ley 789 (s > 10 SMLV)	Probabilidad de despido	Ley 50	Ley 789 (s < 10 SMLV)	Ley 789 (s > 10 SMLV)
1	2,0	1,7	1,2	0,120	0,019	0,016	0,011
2	2,5	2,3	1,7	0,106	0,010	0,009	0,007
3	3,0	3,0	2,2	0,093	0,007	0,007	0,005
4	3,5	3,6	2,7	0,082	0,005	0,005	0,004
5	4,8	4,3	3,2	0,072	0,004	0,004	0,003
6	5,5	5,0	3,7	0,063	0,004	0,003	0,002
7	6,1	5,6	4,2	0,056	0,003	0,003	0,002
8	6,8	6,3	4,7	0,049	0,002	0,002	0,002
9	7,4	6,9	5,2	0,043	0,002	0,002	0,001
10	14,8	7,6	5,7	0,038	0,003	0,001	0,001
11	16,1	8,3	6,2	0,033	0,002	0,001	0,001
12	17,5	8,9	6,7	0,029	0,002	0,001	0,001
13	18,8	9,6	7,2	0,026	0,002	0,001	0,001
14	20,1	10,2	7,7	0,023	0,001	0,001	0,001
15	21,5	10,9	8,2	0,020	0,001	0,001	0,000
16	22,8	11,6	8,7	0,018	0,001	0,000	0,000
17	24,1	12,2	9,2	0,016	0,001	0,000	0,000
18	25,4	12,9	9,7	0,014	0,001	0,000	0,000
19	26,8	13,5	10,2	0,012	0,001	0,000	0,000
20	28,1	14,2	10,7	0,011	0,000	0,000	0,000
Suma	-	-	-	-	0,070	0,058	0,042

Fuente: cálculos propios.

## 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 generación de empleo Ministerio de Protección Social

Señor empresario, sírvase contestar la siguiente encuesta. Los resultados serán para una evaluación de las políticas del gobierno y son estrictamente confidenciales

I. CARACTERÍSTICAS DE LA EMPRESA	
1. Nit de la empresa	
2. Nombre de la empresa	
3. Dirección de la empresa	
4. Tamaño de la empresa	
Micro	<input type="text" value="1"/>
Pequeña	<input type="text" value="2"/>
Mediana	<input type="text" value="3"/>
Grande	<input type="text" value="4"/>
5. ¿Cómo clasificaría el principal sector de su empresa?	
a. Industria	<input type="text" value="1"/>
b. Construcción	<input type="text" value="2"/>
c. Comercio	<input type="text" value="3"/>
d. Transporte	<input type="text" value="4"/>
e. Servicios financieros	<input type="text" value="5"/>
f. Actividades inmobiliarias	<input type="text" value="6"/>
g. Servicios comunales, sociales, personales	<input type="text" value="7"/>
h. Agropecuario	<input type="text" value="8"/>
i. Minas, electricidad, gas y agua	<input type="text" value="9"/>
j. No informa	<input type="text" value="10"/>
6. ¿Cuántos trabajadores hay en su empresa? (sin contar aprendices)	
De tiempo completo	<input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/>
De tiempo parcial	<input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/>
7. ¿Qué tanta competencia enfrenta su empresa en su línea principal?	
Mucha	<input type="text" value="1"/>
Normal	<input type="text" value="2"/>
Poca	<input type="text" value="3"/>
8. ¿Desde qué año está operando su empresa? (con la actual razón social)	
Año	<input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/>
9. ¿Es una empresa extranjera dueña de la totalidad o de parte de esta empresa?	
Sí	<input type="text" value="1"/>
No	<input type="text" value="2"/>
10. ¿Exporta su empresa parte de la producción?	
Sí	<input type="text" value="1"/> → ¿Qué porcentaje? <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> %
No	<input type="text" value="2"/>

11. ¿Cuál sería un estimativo del crecimiento porcentual de las ventas de su empresa en el año 2002, con respecto al año 2001?	<input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> % Si las ventas decrecieron regístrelas con signo negativo
12. ¿Cuál sería un estimativo del crecimiento porcentual de las ventas de su empresa en el año 2003 con respecto al año 2002?	<input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> % Si las ventas decrecieron regístrelas con signo negativo
II. ASPECTOS LABORALES	
13. Durante el año 2002 y con respecto al año 2001 el número promedio de personas ocupadas en su empresa: (sin contar aprendices)	
a. Aumentó	<input type="text" value="1"/> → <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/>
b. Disminuyó	<input type="text" value="2"/>
c. Permaneció igual	<input type="text" value="3"/>
¿En cuántas personas?	
14. Durante el año 2003 y con respecto al año 2002 el número promedio de personas ocupadas en su empresa: (sin contar aprendices)	
a. Aumentó	<input type="text" value="1"/> → <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/>
b. Disminuyó	<input type="text" value="2"/>
c. Permaneció igual	<input type="text" value="3"/>
¿En cuántas personas?	
Si respondió que aumentó, continúe, de lo contrario pase a la pregunta 18.	
15. El aumento de empleados en su empresa se debió a que: (PUEDE MARCAR MÁS DE UNA OPCIÓN)	
a. Aumentaron sus pedidos	<input type="text" value="1"/>
b. Aumentaron expectativas de futuros pedidos	<input type="text" value="1"/>
c. La reforma laboral ha dado incentivos para ello	<input type="text" value="1"/>
d. Otro, ¿cuál?	<input type="text" value="1"/>
Si respondió LA OPCIÓN C, continúe, de lo contrario pase a la pregunta 18	
16. Los aspectos de la reforma laboral que incentivaron la contratación adicional de trabajadores en su empresa fueron: (PUEDE MARCAR MÁS DE UNA OPCIÓN)	
a. Modificación a la duración de la jornada diurna	<input type="text" value="1"/>
b. Régimen especial de aportes	<input type="text" value="1"/>
c. Modificación al costo en días festivos y dominicales	<input type="text" value="1"/>
d. Acceder a los beneficios de subsidios al empleo	<input type="text" value="1"/>
Si respondió LA OPCIÓN B, continúe, de lo contrario pase a la pregunta 18	

17. Respecto al régimen especial de aportes, qué tipo de trabajadores, de tiempo completo o temporales, contrató su empresa? (PUEDE MARCAR MÁS DE UNA OPCIÓN)

a. Jefes cabeza de hogar  1

b. Reinsertados  1

c. Personas entre los 16 y 25 años  1

d. Personas mayores a 50 años  1

e. Expresidarios  1

---

18. En el periodo comprendido entre 2002 y 2001, su empresa ha tenido aprendices?

Si  1  → ¿Cuántos en 2003?

No  2  → Pase a 22

---

19. Durante el año 2002, y con respecto al año 2001 el número de aprendices en su empresa:

a. Aumentó  1  → ¿En cuántas personas?

b. Disminuyó  2

c. Permaneció igual  3

---

20. Durante el año 2003, y con respecto al año 2002 el número de aprendices en su empresa:

a. Aumentó  1  → ¿En cuántas personas?

b. Disminuyó  2

c. Permaneció igual  3

*Si respondió LA OPCIÓN A, continúe, de lo contrario pase a la pregunta 24*

---

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)

Si  1

No  2  → pase a 24

---

23. Cual fue el valor de la cuota para el período comprendido entre enero y diciembre de 2003

\$ \_\_\_\_\_

---

24. ¿Su empresa realizó en los últimos dos años cursos de formación para sus empleados?

Si  1

No  2  → Pase a 26

---

25. Alguno de estos cursos de formación de trabajadores, fue financiado parcialmente con la deducción de parafiscales.

Si  1  → ¿Qué porcentaje?   %

No  2  Pase a 27

26. Por qué razón no se realizaron cursos de formación de la fuerza de trabajo

a. No se necesitan  1

b. No conocía la posibilidad de deducir el financiamiento de los parafiscales  2

c. El SENA no autorizó la deducción  3

d. Otras razones  4

---

27. Para los próximos seis meses, piensa que la planta de personal de su empresa (número de empleados)

a. Aumentará  1

b. Disminuirá  2

c. Permanecerá igual  3

---

28. El aumento de su planta de personal se daría por efecto de: (PUEDE MARCAR MÁS DE UNA OPCIÓN)

a. Aumentarán sus pedidos  1

b. La reforma laboral le ha dado incentivos para ello  1

c. Otro factor, especifique  1

\_\_\_\_\_

*Si respondió opción B continúe, de lo contrario PASE A 30*

---

29. Los aspectos de la reforma laboral que incentivaron la contratación adicional de trabajadores en su empresa fueron: (PUEDE MARCAR MÁS DE UNA OPCIÓN)

a. Modificación a la duración de la jornada diurna  1

b. Régimen especial de aportes  1

c. Modificación al costo en días festivos y dominicales  1

d. Acceder a los beneficios de subsidios al empleo  1

---

30. ¿Durante el año 2003, se vio obligado a abolir puestos de trabajo en su empresa?

Si  1  → Continúe

No  2  → Termine

---

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)

Total despidos	<input type="text"/>
Número de casos con pago	<input type="text"/>
Número de casos sin pago	<input type="text"/>
Número de casos reinstalados	<input type="text"/>
Importe total del pago	<input type="text"/>

---

Nombre y cargo de la persona que contestó la encuesta:

Recolector \_\_\_\_\_

Supervisor \_\_\_\_\_

Fecha \_\_\_\_\_

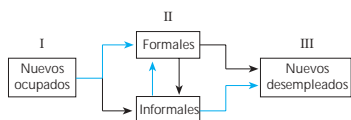
## Anexo C. LOS MOVIMIENTOS HACIA Y DESDE LA FORMALIDAD

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 que deben ser consideradas 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 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, y 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 azules crecen respecto a los denotados por las líneas negras en cada una de las tres partes señaladas en el Gráfico 1C.

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.

### Gráfico 1C. CANALES DE AUMENTO DE LA FORMALIDAD EN EL EMPLEO



Las proporciones correspondientes a cada uno de los flujos señalados en el Gráfico 1C 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 1C 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 benefició a quienes ya tenían empleo, sino también a quienes estaban previamente desempleados.

El Cuadro 2C 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 des-

### Cuadro 1C. NUEVOS OCUPADOS POR TIPO DE EMPLEO

Categoría	2001	2002	2003	2004
Informales	69,4	72,0	69,8	67,7
Formales	30,6	28,0	30,2	32,3



## Cuadro 2C. MATRICES DE TRANSICIÓN ENTRE EMPLEO FORMAL E INFORMAL

		2001-I	
		Empleo actual	
Empleo anterior		Informal	Formal
		Informal	82,0%
	Formal	45,0%	55,0%

		2002-I	
		Empleo actual	
Empleo anterior		Informal	Formal
		Informal	79,8%
	Formal	47,4%	52,6%

		2003-I	
		Empleo actual	
Empleo anterior		Informal	Formal
		Informal	78,0%
	Formal	41,7%	58,3%

		2004-I	
		Empleo actual	
Empleo anterior		Informal	Formal
		Informal	78,4%
	Formal	42,7%	57,3%

tacarse: 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.

El Cuadro 3C presenta la composición según el tipo de empleo anterior de quienes perdieron su empleo durante los primeros semestres de cada uno de

## Cuadro 3C. DESEMPLEADOS POR TIPO DE EMPLEO ANTERIOR

Categoría	2001	2002	2003	2004
Informales	78,0	82,2	82,4	83,1
Formales	22,0	17,9	17,6	16,9

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.

## Anexo D. ¿QUE 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 jalonaron 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:

$$y_i = c + \alpha_0 Grande_i + \alpha_1 serv\&comer_i + X_i\beta + \varepsilon_i$$

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

Empresas 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
Número de observaciones	853	740

Modelo lineal de probabilidad. Sólo las empresas de los sectores de manufactura comercio y servicios fueron tenidas en cuenta.