ÉXITOS Y FRACASOS DE LA LEY 789 EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CALI Y YUMBO: UNA EVALUACIÓN TEÓRICA Y EMPÍRICA[1]

Silvio Fernando López Mera[*]

Resumen

El presente trabajo contiene una evaluación de impacto de la Reforma Laboral de 2003 contenida en la Ley 789 de 2002 sobre los principales indicadores laborales del Área Metropolitana de Cali y Yumbo. El objetivo específico es determinar las ganancias de la política en lo que se refiere a mejores y mayores puestos de trabajo y, fortalecimiento y cubrimiento del Sistema de Protección Social en el área mencionada.

Se realiza un análisis teórico de la ley para determinar posibles alcances y limitaciones de la reforma, y posteriormente un análisis empírico de la misma, concentrado en el Área Metropolitana de Cali y Yumbo, para determinar si la ley ha cumplido con los objetivos propuestos en cuanto a generación de empleo formal, protección al desempleado y promoción de empleo para aprendices en la circunscripción de interés. En especial, se evalúa el impacto de la flexibilización en el contrato laboral e incremento de la jornada ordinaria de trabajo sobre la ocupación, la formalización del empleo y el subempleo por insuficiencia de horas.

Abstract

This paper presents an impact evaluation of the Labor Reform of 2003 on the main labor indicators of the Cali and Yumbo´s Metropolitan Area. The specific objective is to determine the gains of policy in which it talks about better and greater jobs and, reinforcement and cap of the Social Protection System in the area.

A theoretical analysis of the law is made to determine possible reaches and limitations of the reform, and later an empirical analysis of the same one, concentrated in the Cali and Yumbo´s Metropolitan Area, to determine if the law has fulfilled the objectives proposed of the generation of formal job, protection to unemployed and the apprentices promotion in the interest circumscription. In special, one evaluates the impact of the relaxation in the labor contract and increase of the ordinary day of work on the occupation, formalization of job and under-employment by insufficiency of hours.

Palabras Claves: *Reforma Laboral, Ley 789, Indicadores Laborales, Evaluación de Impacto, Mercado de Trabajo, Empleo, Diferencias en Diferencias, Cali*

Clasificación JEL: J21, J23, J65 y J68.

---

[1] Este Documento de Trabajo corresponde a una versión modificada del Trabajo de Grado del autor para optar el título de Economista en la Universidad del Valle en el primer semestre de 2007. Agradezco a mi tutora Inés María Ulloa.

[*] Economista de la Universidad del Valle. E-mail: *silviofercho@hotmail.com*

Introducción

El alto desempleo es uno de los mayores problemas laborales que afecta y ha perjudicado a amplios sectores de la economía colombiana, junto a los problemas de subempleo e informalidad (Farné, 2002b). Las encuestas y demás estadísticas indican que el desempleo, la inseguridad y la violencia, son los principales problemas en Colombia.

Dada la situación histórica adversa laboral en el país los responsables de política económica decidieron diseñar una reforma laboral sobre la base de flexibilizar los contratos y la jornada laboral. Aprobada la ley por el Congreso en abril del 2003, se da inicio a una serie de políticas de mercado de trabajo con las cuales se espera "relajar" los problemas de cantidades y calidad existentes en los distintos mercados de trabajo en el país[2].

Según evaluaciones nacionales de impacto de la reforma, se concluye que la Ley 789 hasta el momento, no ha arrojado un balance tan positivo como el Gobierno esperaba. Los resultados de la misma, basados en distintas no han sido cercanos a las expectativas de los hacedores de política. Se le suma que algunos ahorros en los costos laborales probablemente están sobre-contabilizados y es posible que los impactos positivos sean consecuencia de los ciclos económicos y de otras políticas, más que de la propia reforma.

Ante la necesidad de "relajar" los problemas existentes en el "mercado laboral colombiano" y como también lo establece la ley en cuestión, la cual obliga a examinar las medidas aprobadas, resulta de extrema importancia evaluarla.

La teoría económica en ocasiones permite dar respuestas cualitativas a problemas económicos, pero no respuestas cuantitativas. El trabajo empírico desempeña un papel muy importante cuando está basado en la economía para cuantificar los beneficios y los costos, y su distribución. Esto no necesariamente resolverá todos los conflictos, pero si los reducirá mucho y proporcionará una orientación con mayores bases. Por ello, en el presente trabajo se lleva a cabo tanto una evaluación teórica como empírica de la ley. Y específicamente interesa conocer los efectos de la reforma laboral sobre el Área Metropolitana de Cali y Yumbo, por ser una de las zonas del país con mayores tasas de desempleo, subempleo e informalidad. El trabajo evalúa prácticamente toda la ley, pero se centra en uno de sus cuatro componentes: la flexibilización del contrato laboral y el incremento de la jornada ordinaria de trabajo. Para tal efecto se hace uso de la ECH del DANE para dos periodos, filtrada para el Área Metropolitana de Cali y Yumbo.

[2] En el 2003, Colombia fue uno de los principales reformistas en el mundo: la reforma y los *Onestop Shops For Business* lo ubicó en el segundo lugar dentro de una muestra de 145 países (Chueca, 2005).

El trabajo se divide en seis capítulos esenciales. El primer capítulo describe la Reforma Laboral de 2003. En la segunda parte se detalla la situación laboral en el Área Metropolitana de Cali y Yumbo y para el total de las treces ciudades y áreas metropolitanas. El tercer capítulo expone las principales evaluaciones nacionales de impacto de la ley. El siguiente explica la estrategia empírica utilizada para la evaluación la reforma sobre el área de interés. En la quinta parte se detallan y analizan los resultados de dicha evaluación y se analizan los efectos de los demás puntos de la ley desde un punto teórico y empírico. El último capítulo concluye.

1. La Reforma Laboral de 2003

La reforma fue pensada, diseñada y ejecutada como consecuencia del continuo deterioro del empleo en la economía nacional y con la intención de promover una evolución laboral acelerada en el país. Así nació la Ley 789 de 2002: una manifestación y un intento de solución a los hechos observados. La ley es en pocas palabras, un conjunto de normas para apoyar el empleo, ampliar la protección social y modificar algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo (CST).

Contenida en la Ley 789, la reforma puede dividirse inicialmente en dos componentes generales. El primero intenta ampliar y fortalecer el Sistema de Protección Social. El segundo intenta generar empleo por la vía de flexibilización de los contratos laborales y modificación de algunos puntos del código laboral colombiano (CST) (Núñez, 2005).

Sin embargo, si se es más estricto, la ley puede subdividirse en cuatro tópicos en cierta medida independientes para facilitar el análisis de las medidas y su posterior evaluación teórica y empírica (Gaviria, 2004). Se sugieren los siguientes:

El primer tópico de la ley comprendería el Régimen de Subsidio al Empleo y el Régimen Especial de Aportes para la Protección del Empleo, todo esto comprendido en el Programa de Apoyo Directo al Empleo (PADE). Incluye la entrega de subsidios temporales contracíclicos o microcréditos a la pequeña-mediana empresa que empleen a jefes cabeza de hogar desempleados con un sueldo mensual de hasta 3 salarios mínimos legales vigentes (smlv); subsidios familiares en dinero (cuota monetaria) para trabajadores vulnerables; exenciones parafiscales y disminución de aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a las Cajas de Compensación Familiar (CCF) para los empresarios que contraten población vulnerable.

El Régimen de Protección al Desempleado es el segundo tópico de la ley. Se crea el Fondo de Subsidio al Empleo y al Desempleo y el Programa de Subsidio Temporal al Desempleo, administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Subsidios al desempleo, servicios de capacitación de inserción laboral y servicios especiales para los desempleados con y sin vinculación previa a las CCF, son las principales medidas de protección a favor de los "parados" del país. En síntesis, estas medidas intentan reunir recursos para satisfacer las necesidades de corto plazo de los *outsiders*.

La tercera parte de la ley comprende la modificación en la relación laboral con los aprendices y en los contratos de aprendizaje: cuotas reguladas de aprendices en las empresas, cuotas monetizadas, multas por incumplimiento de las mismas y la disminución del pago a aprendices son medidas para promover el empleo de jóvenes por parte de las empresas reguladas. Esta medida se suma como impuesto para aquellas personas jurídicas que no cumplan con el número mínimo exigido de contratos de aprendices y obliga al SENA a mantener regulado el mercado de estos. Adicionalmente el SENA presta gratuitamente el Servicio Público de Empleo (SPE), buscando incrementar la eficiencia en el empleo, al reducir los costos de transacción entre demandantes y oferentes, con lo cual, se combatiría el desempleo friccional.

Bajo los artículos 31 a 41 de la Ley 789, se encuentran obligados a vincular aprendices, todos los empleadores de carácter privado que desarrollen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción y que ocupen un número de trabajadores no inferior a quince.

Pero poco tiempo después de publicarse la ley, algunos aspectos del contrato de aprendizaje debieron ser esclarecidos y especificados y, otros adicionados, debido a que existía todavía desinformación y confusión con ciertos puntos de la misma. Por ello, el Gobierno Nacional publicó el Decreto N° 933 de 2003[3], el Decreto N° 2585 de 2003[4], los Acuerdos[5] N° 00015 de 2003 y N° 00013 de 2004 y el Decreto N° 620 de 2005[6].

El último tópico[7] de la reforma y considerado el más importante en este trabajo, comprende la flexibilización laboral vía modificación del CST: aumento y flexibilización de la jornada ordinaria de trabajo, disminución en el recargo por horas extras y por trabajo dominical y feriado, y la disminución de la indemnización por despido injustificado son medidas tendientes a promover empleo formal.

En resumen, los dos primeros tópicos de la ley intentan generar empleo con programas asistenciales de carácter temporal y limitado dentro de lo que se conoce como Sistema de Protección Social, promovido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y vigilado por la SSF. El tercer tópico busca generar empleo para un grupo específico de población (aprendices). El SENA toma otros roles a parte el de ser una institución educativa. El último

[3] Con él se reglamentó el contrato de aprendizaje y se dictaron otras disposiciones contenidas en la ley.

[4] Se reglamentaron aspectos adicionales para la aplicación y cumplimiento del contrato de aprendizaje.

[5] Con los Acuerdos, el Gobierno concedió un año de plazo a las empresas de aseo y mantenimiento, vigilancia y transporte, para dar cumplimiento a la cuota mínima obligatoria de aprendices, señalada por la Regional del Sena, debido a que no existen instituciones que formen jóvenes -bajo la característica de aprendices- con los conocimientos específicos en aseo y mantenimiento, vigilancia y transporte.

[6] Se señalaron los criterios para la determinación de oficios u ocupaciones objeto del contrato.

[7] Bajo los parámetros de la ley, los empleadores y empleados pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajos sucesivos, permitiéndole a la empresa o a una parte de esta, operar todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de 6 horas al día y 36 a la semana. Empleador y empleado podrán acordar que la jornada semanal de 48 horas se realice mediante jornadas diarias flexibles, distribuidas en máximo 6 días a la semana con un día (obligatorio) de descanso, que no necesariamente será el domingo. Así mismo, la jornada ordinaria se alarga 4 horas: de 6 a.m. a 6pm, pasa a 6 a.m. a 10 p.m., por lo que el turno entre las 6 y las 10 de la noche, no necesariamente significará pago por horas extras o nocturnas. Se pagarán como horas extras, sólo si el trabajador ya ha laborado en la semana, las 48 horas.

tópico y el más importante de la ley intenta generar empleo formal por la vía de flexibilización del mercado de trabajo. Para ello se flexibilizan los contratos y se disminuyen determinados costos laborales, incluyendo los asociados con los despidos sin justa causa.

La demanda de trabajo es finalmente una demanda derivada de bienes y servicios, por lo cual, cualquier conjunto de medidas como las políticas macroeconómicas (tipo fiscal o monetaria), que busque estimular la demanda y la producción, termina por generar impactos sobre la creación de empleo.

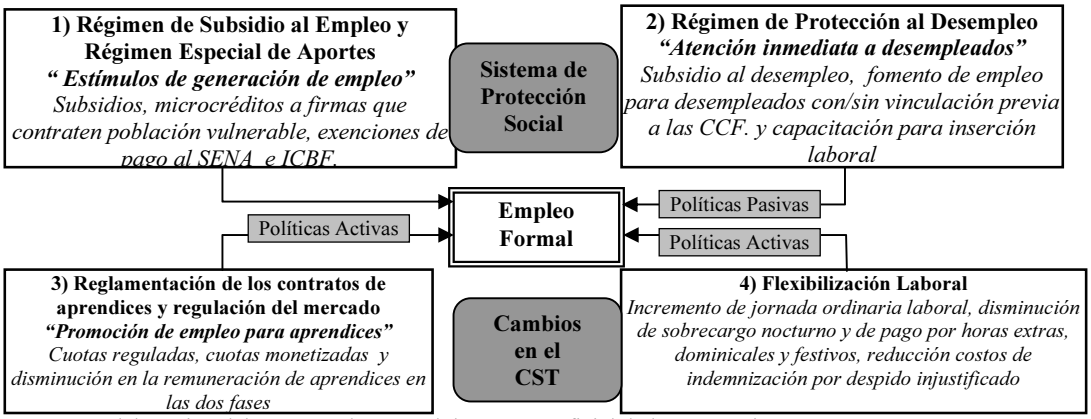
Sin embargo, la reforma laboral no es una política de empleo, pues la Ley 789 no opera sobre la economía en su conjunto, sino sobre el mercado de trabajo, o mejor dicho, sobre los distintos mercados de trabajo en el país. Y al ser el "paro" un problema macroeconómico de desequilibrio por inflexibilidades, la política a aplicarse debe considerar esta visión teórica del desempleo. Y la ley en cuestión sigue dicha visión, o por lo menos, lo intenta.

La Ley 789 fundamentalmente modifica las reglas de funcionamiento del mercado laboral y fortalece el Sistema de Protección Social, por lo cual la convierte en un conjunto de políticas de mercado de trabajo y no de políticas de empleo. Bajo este orden de ideas, la reforma transforma sustancialmente las relaciones laborales en Colombia, en todas sus áreas metropolitanas. Por otro lado, la reforma está compuesta de dos tipos de políticas de mercado de trabajo (Farné, 2002a). Puede diferenciarse políticas pasivas y políticas activas. Entre las medidas pasivas se encontrarían los subsidios al desempleo y las capacitaciones de inserción laboral que trata el segundo tópico propuesto de la ley.

Entre las políticas activas estarían los subsidios al empleo, los microcréditos y las exenciones parafiscales del primer tópico sugerido, la nueva regulación del aprendiz del tercer tópico y los cambios en el CST que trata el último tópico de la ley en cuestión. Es decir, las políticas activas corresponden a políticas de mercado de trabajo con las cuales se puede generar empleo de manera directa, mientras que con las políticas pasivas, se generaría empleo de forma indirecta. (Para una mayor comprensión de la ley, véase el Gráfico 1).

GRÁFICO 1

EXPLICACIÓN ILUSTRATIVA DE LA LEY 789 DE 2002



FUENTE: Elaboración del autor con base en el documento oficial de la Ley 789/02

2. Situación Laboral en el Área Metropolitana de Cali y Yumbo

En este capítulo se analiza la situación laboral en el Área Metropolitana de Cali y Yumbo[8] entre el 2000 y 2002 para hallar la justificación por la cual se harían necesarias, entre otras, unas políticas de mercado de trabajo como la reforma laboral. Se estudian los siguientes indicadores laborales: *tasa de ocupación, tasa de desempleo, tasa de informalidad y tasa de subempleo,* y se comparan con los de las trece áreas metropolitanas. El Gráfico 2[9] de la siguiente página resume la evolución 2000-2005 de la ocupación, del desempleo, de la informalidad y del subempleo ambas series.

2.1 Diagnóstico de Indicadores Laborales: 2000–2002

Desde la perspectiva de desarrollo económico, Colombia mantiene altas cifras de desempleo y subempleo y, exhibe considerable desperdicio de las capacidades y oportunidades de millones de personas (Montenegro et al, 2005).

El AM-Cali inicia el 2000 con una tasa de desempleo (18.3%) superior a la de AM-Total (17.7%). Esta superioridad termina en el último trimestre cuando las tasas se ubican, respectivamente, en 15.7% y 16.7%,. A partir del 2001 la tasa de desempleo en el AM-Cali se ubica por debajo de la de AM-Total, excepto en el primer y tercer semestre del 2001; y ambas series continúan decreciendo.

La tasa de desempleo en el AM-Cali presenta una tendencia decreciente. Igual fenómeno ocurre en el AM-Total. Sin embargo, tal caída del desempleo en ambas series ha sido constante, lo cual implica que su evolución en las dos series es lenta. Es decir, si bien se observa un relativo mejoramiento de la situación laboral en términos de menor desempleo, tal progreso no es muy significativo. Y es posible que esta disminución en el desempleo sea debido, entre otras cosas, a la "desalarización" que se viene presentando, lo cual indicaría que los salarios de reserva tienden permanentemente a la baja.

Al analizar el segundo cuadrante del Gráfico 2, puede notarse que la caída en la tasa de desempleo tanto en el AM-Cali como en el AM-Total entre el 2000 y el primer trimestre del 2003, ha conservado un ritmo muy similar, confirmándose que la disminución en el desempleo es lento y no existe algún mecanismo acelerador de empleo o "desacelerador" del desempleo (Puede verse también Cuadro 1 de la subsiguiente página). En cuanto a la ocupación tampoco se nota gran evolución. Si bien la tasa de ocupación es creciente, ésta

[8] Para efectos de simplificación, la expresión "Área Metropolitana de Cali y Yumbo" de ahora en adelante se denota como AM-Cali, mientras que para la expresión "Total de las trece principales ciudades y sus áreas metropolitanas", la denotación es AM-Total.

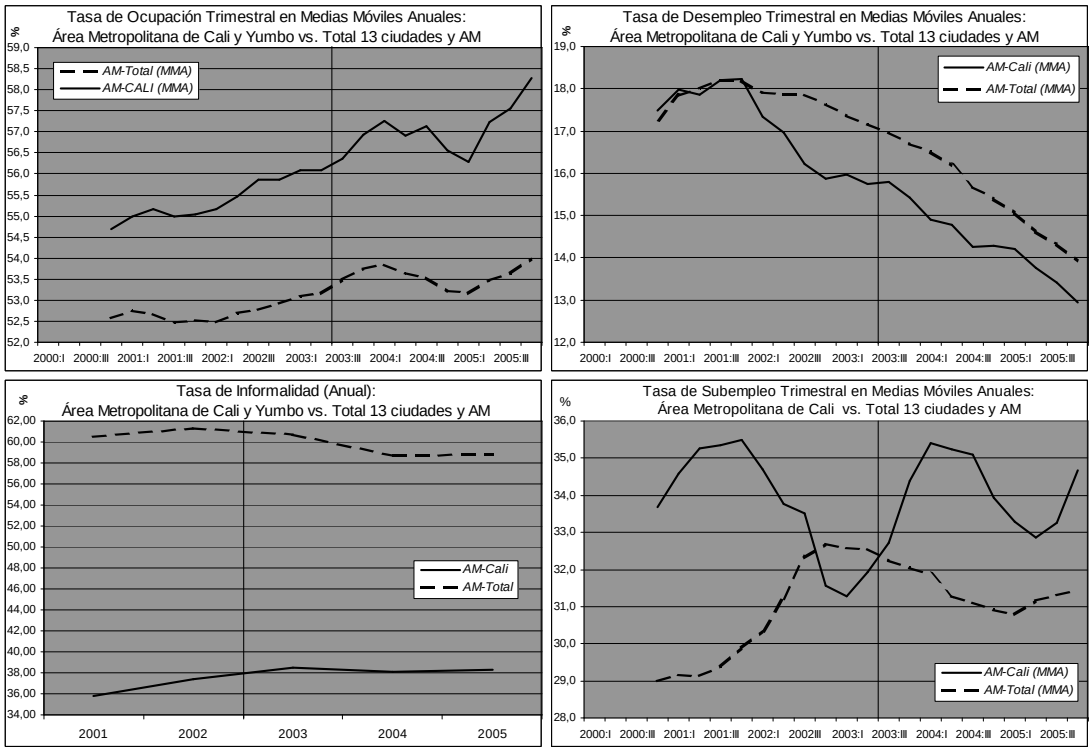
[9] Los indicadores se encuentran en medias móviles anuales (mma) con el fin de aislar los cambios de tendencia e inferir mejor el comportamiento de las series. Por ahora, el análisis de cada serie se concentra entre el 2000 y antes de ejecutarse la ley. El comportamiento de las series luego de la ley, es analizado en el Capítulo 5.

es reducida, pues en promedio, sólo el 60% de la PET del AM-Cali se encuentra empleada. La ocupación no se ha acelerado ni en el AM-Cali ni en el AM-Total. Si se observa el primer cuadrante del Gráfico 2, puede notarse que entre el 2000 y antes de aplicarse la reforma laboral, la tasa de ocupación crecía a un ritmo relativamente constante, por lo que se evidencia la falta de un mecanismo acelerador ocupacional.

Por el lado de la informalidad, en el año 2001 la tasa de informalidad en el AM-Cali era de 35.8%. Un año después subió a 37.4%, lo cual indica que el empleo informal va en aumento, provocando que la ocupación formal pierda participación. (El Anexo 1 muestra la evolución de la tasa anual de informalidad en el AM-Cali y AM-Total). El carácter del empleo entonces, es fundamentalmente de tipo informal, constituyéndose así, en la característica estructural más significativa de la ocupación laboral colombiana. Y de esto no se salva el AM-Cali. "*El empleo atípico ha crecido en todas sus formas conocidas*" (Farné, 2002c; 9). Si se observa el tercer cuadrante del Gráfico 2, entre el 2000 y el 2003 se evidencia el crecimiento de la informalidad en el AM-Cali y la caída lenta de la misma en el AM-Total.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE INDICADORES LABORALES DEL AM-CALI Y AM-TOTAL: 2000-2005



FUENTE: Elaboración del autor a partir de datos de la ECH del DANE

Por el lado del subempleo, si se observa el último cuadrante del Gráfico 2, se evidencia un comportamiento muy disparejo tanto en el AM-Cali como en AM-Total. Sin embargo, el subempleo en el primero es prácticamente más alto que en AM-Total. En promedio, se tiene una tasa de subempleo de 33.6% y 30.5%, respectivamente, por lo cual, se concluye que el AM-Cali es una de las zonas del país donde más alto es el subempleo.

En resumen, en este periodo, la evolución (incremento en el nivel ocupacional y disminución del desempleo y subempleo) ha sido lenta tanto para el AM-Cali como para AM-Total. Parece no existir algún mecanismo acelerador laboral, el cual permita que la demanda laboral se acerque más a la oferta, se alcance el *matching* en el mercado de trabajo y, sea entonces posible, pensar en acercarnos al pleno empleo.

CUADRO 1
RESUMEN DE INDICADORES LABORALES DEL AM-CALI (%): 2000–2002

Año:Trim/ Tasa (%)	2000: I	2000: II	2000: III	2000: IV	2001: I	2001: II	2001: III	2001: IV	2002: I	2002: II	2002: III	2002: IV
Tasa de Desempleo	18,3	18,1	17,8	15,7	20,3	17,6	19,1	15,9	16,7	16,2	16,1	14,5
Tasa de Ocupación	52,6	54,2	54,7	57,3	53,7	55,0	54,0	57,4	54,3	56,1	55,6	57,5
Tasa de Subempleo	31,9	32,3	33,5	37,1	35,5	34,9	33,9	37,7	32,2	31,2	32,8	30,0

FUENTE: ECH del DANE

2.2 Justificación para la Aplicación de Políticas de Mercado de Trabajo

El estudio de los anteriores indicadores da a entender que la evolución laboral en el AM-Cali ni en el AM-Total es óptima, razón por la cual se justificarían determinadas políticas tendientes a acelerar el progreso en el mercado. Además, si se realiza un estudio más profundo puede encontrarse, entre otras cosas, que:

> *"el desempleo en el área... está afectando a un grupo de población que por sus características particulares plantea un reto para la política local y regional de generación de empleo"* (Aguado, 2004; 3).

La pobre evolución laboral (no sólo en el AM-Cali, sino a nivel nacional), obliga a los *policymakers* del país, a elaborar herramientas que permitan combatir la informalidad, el desempleo y el subempleo, entre otros problemas. El conocimiento de esta precaria evolución laboral en las principales ciudades del país, motivó al Gobierno Nacional a diseñar en el 2002 una reforma laboral con el objetivo específico de generar mejores y mayores puestos de trabajo y de paso fortalecer el Sistema de Protección Social, de tal manera que se incremente el bienestar social y que el desempleado no pierda sus destrezas ni el ánimo por ocuparse.

La economía tiene mecanismos relativamente perversos de ajuste ante niveles altos de desempleo, sobre todo en presencia de altos impuestos y cargas a la nómina. Entre estos mecanismos, se encuentra la informalidad y el subempleo. Y la Ley 789 intenta flexibilizar el mercado laboral y eliminar determinadas cargas parafiscales, para frenar el aumento en la tasa de desempleo y su tasa natural (Montenegro et al, 2005) y evitar el incremento del sector informal y del subempleo.

El deseo de un mejor país jalona al Gobierno a aplicar unas políticas que finalmente se tradujeron en el diseño y posterior ejecución en el 2003 de la Ley 789 de 2002. Su idea central, la flexibilización del mercado laboral, bajo la visión teórica del desempleo: un problema de desequilibrio por inflexibilidades.

> "*Bajo el ideario de la necesidad de la flexibilización laboral para reducir el costo real del trabajo y disminuir el desempleo, esta concepción se ha trasladado a los países en desarrollo*" (Bco. de la República, 2002).

Sin embargo, debe aclararse que el conjunto de políticas (activas y pasivas) que contiene la reforma no son políticas de empleo, sino políticas de mercado de trabajo, como se argumentó en el anterior capítulo.

Muchos economistas argumentarían que una simple reforma laboral no puede por sí sola generar empleo dado que las empresas tienden a considerar más importante la demanda efectiva y futura de sus productos, que las variaciones legislativas a la hora de ampliar su nómina (Gaviria, 2004). Esto es cierto en el sentido que unas políticas de mercado de trabajo aisladas no podrían generar empleo de manera significativa. Para esto último son necesarias políticas económicas complementarias (fiscales, monetarias, cambiarias, educativas, etc.) que acompañen el objetivo de generar empleo formal, por la vía, por ejemplo, del *matching* o expansión de la demanda efectiva.

Y la idea de la ley o de cualquier política económica tendiente a reducir el desempleo en Colombia o en cualquier otro país, no es precisamente conducirlo a una tasa de 0%, sino a una tasa natural o tasa de pleno empleo, que es mayor a cero.

Y para alcanzar dicho objetivo, se debe flexibilizar el mercado de trabajo, puesto que las tasas naturales son más altas en las economías que tienen mayor inflexibilidad laboral, mayores regulaciones y mayores cargas fiscales y parafiscales al trabajo (Montenegro et al, 2005). Mientras que los países que tienen mercados laborales menos regulados y más competitivos, la tasa de pleno empleo es menor. Y eso es lo que parece buscar el Gobierno Nacional con su reforma laboral.

Sin embargo, el mercado laboral no es independiente a los demás, por lo tanto, considerar que una reforma laboral por sí sola genere empleo, es pensar como si no existieran más mercados en la economía e ignorar la existencia de unos mecanismos de transmisión y la

interdependencia de los múltiples mercados.

No obstante, puede pensarse que una reforma laboral aunque no es una medida suficiente para generar empleo formal y fortalecer el Sistema de Protección Social, sí es necesaria para alcanzar dichos objetivos.

Una disminución significativa y duradera de la tasa de desempleo sólo puede conseguirse a través de un crecimiento económico alto y sostenido, con lo que las políticas de mercado de trabajo no son suficientes. Para combatir el desempleo y de paso la pobreza y la desigualdad del ingreso (Montenegro et al, 2005), deben elaborarse políticas de control natal, educativas, pensionales, de desarrollo, entre otras, que acompañen y/o complementen el objetivo de disminuir el desempleo, como lo evidencia Farné (2002a):

> "*Las políticas de mercado de trabajo son indispensables en los momentos recesivos para suavizar las pérdidas de ingresos de las familias y de puestos de trabajo. Especialmente si son focalizadas, ellas desempeñan un papel importante en la estrategia de reducción de los niveles de pobreza. Las políticas de mercado de trabajo, sin embargo, no son definitivas en la lucha contra el desempleo en el corto plazo*" (Farné, 2002a; 16).

Se considera entonces, que la reforma laboral no generará empleo de manera significativa y creciente en el tiempo, por lo dicho anteriormente.

> *"Se diseñó una política que aunque reconoce que el crecimiento económico sostenible es el mejor camino para generar empleo y mejorar las condiciones de vida, puso en marcha a su vez programas dirigidos a incentivar la creación de empleo y a mitigar los efectos perversos del desempleo"* (DNP, 2004; 3).

En definitiva, la Reforma Laboral de 2003 puede considerarse como una condición necesaria, más no suficiente para la evolución laboral en el país. Para lograr completamente el objetivo:

> *"las políticas macroeconómicas pueden contribuir a la creación de estructuras permanentes de producción flexibles y competitiva"* (Dar y Tzannatos (1999) citado por (Farné, 2002a; 16)).

3. Estudio de Indicadores y Estrategias de Evaluación

Ciertos economistas han evaluado los impactos inmediatos de la Ley 789. Unos analizan indicadores antes y después de la reforma sin reparar realmente en las causas de los cambios; otros proponen modelos econométricos con el fin de examinar los efectos exclusivos de la ley mediante elasticidades, estimadores de diferencias en diferencias y

otros usan metodología *matching*. Los documentos no revelan gran información sobre las definiciones y la forma de captura y estimación de las variables. Al respecto, la información es restringida y confusa.

Steffano Farné (2002c) y (2002b), es quien de manera clara y contundente demuestra que a nivel nacional, el nivel de empleo es precario y su calidad también, que ha crecido la informalidad y la tasa de desempleo, sobretodo para la población más vulnerable. En el siguiente trabajo de Farné (2002a), se inician los planteamientos sobre la necesidad de hacer algo al respecto. Aclara que deben realizarse políticas de mercado de trabajo y no tanto políticas de empleo, acompañadas de otras políticas económicas con similar objetivo. Aduce también que el país es pobre en seguridad social y carece de importantes programas de empleo y que por tanto, es urgente fortalecer y ampliar el cubrimiento del Sistema de Protección Social.
El reconocimiento de la precariedad en cantidades y calidad del empleo y de la necesidad de hacer política económica, finalmente se traduce en la elaboración y posterior ejecución de la Ley 789 en abril del 2003, y así, los siguientes trabajos empíricos analizan su conveniencia y la evalúan utilizando diversas metodologías y basándose en distintas encuestas.

El primer trabajo de este tipo destacable es el de M. Cárdenas y F. Barreras (2003), quienes describen la ley y analizan sus posibles impactos sobre la demanda de trabajo. Intentan establecer el impacto potencial sobre el empleo calculando la elasticidad precio de la demanda de trabajo. Plantearon que la reforma podría crear de 49.250 a 142.500 nuevos empleos durante los primeros años.

Por su parte, el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2003) explica tres tipos de flexibilización: *1) flexibilización numérica externa (facilidad de las empresas para modificar su nivel de empleo); 2) flexibilización de la jornada de trabajo (facilidades de horario) y 3) flexibilización de salarios.* El Observatorio plantea que la reforma más que flexibilizar salarios y horario de trabajo (así como hubiera sido aconsejable), profundizó la flexibilidad numérica externa y propuso numerosas medidas dirigidas a contraer no *pari pasu,* los costos laborales. Aduce además que la limitada vigencia de algunos artículos de la ley, la incertidumbre derivante de las fluctuaciones de la tasa de desempleo, la existencia de un tope máximo de descuento, las bajas ganancias en términos de costos laborales son motivos para pensar en un efecto ocupacional prácticamente nulo.

Un año después y en otro trabajo del Observatorio (2004) se realiza un seguimiento propiamente dicho de la reforma. El Observatorio afirma que el Gobierno ha sido muy optimista con la ley y que por esta razón, las diferencias con los expectativas son tan distantes. Concluye que la reforma en su primer año tuvo un pobre cumplimiento de los objetivos ocupacionales y de protección al desempleo. Si bien la reforma ha diminuido los costos laborales (lo cual no es muy significativo), no ha flexibilizado salarios.

El trabajo de Alejandro Gaviria (2004) utiliza la ECH y la Encuesta Empresarial para desarrollar una evaluación objetiva que transcienda los debates ideológicos. En su investigación aclara que la reforma incrementó el número de contratos de aprendices y disminuyó el subempleo por insuficiencia de horas. Sin embargo, la creación de empleo y su formalización fueron inferiores a las expectativas del gobierno, esto acompañado por un pobre uso, monto y difícil acceso a los subsidios y microcréditos. Gaviria propone una estrategia empírica para aislar los efectos de la reforma de los efectos de la expansión del PIB y otras reformas. Para estudiar la evolución del empleo formal hacia los trabajadores no calificados, mujeres, jóvenes y jefes de hogar, plantea un modelo de elección discreta completamente dicotómico.

Por su parte, Hugo López, Remberto Renals y Elkin Castaño (2004) contribuyen a la investigación nacional al desarrollar un modelo de datos trimestrales de empleo y salario (desde 1986 hasta 2004) de sietes ciudades del país, en que el nivel de empleo depende del PIB urbano, del salario real y de los periodos donde existen cambios estructurales, con el fin de analizar el impacto de la reforma en la generación y calidad del empleo. Encuentran evidencia de formalización del empleo. La calidad del mismo ha mejorado en las grandes ciudades desde el 2003. La afiliación en seguridad social también ha tenido tal tendencia. Sin embargo, estiman que los efectos tienden a reducirse con el tiempo y lo que sucederá dependerá de la dinámica económica y de los salarios reales.

Un año después, Jairo Nuñez (2005) desarrolla un estudio en el que clasifica las políticas de la reforma en dos grupos: el grupo de la Protección Social (subsidios al desempleo, capacitación, formalización del empleo) y el grupo de la flexibilización laboral (flexibilidad en las jornadas de trabajo, reducción de costos por despidos y cambios en los contratos). Nuñez examina las variables *duración del empleo y duración del desempleo* porque supone que los cambios sobre éstas no son tan ambiguos. Desarrolla el método de diferencias en diferencias tipo Hamermesh-Trejo. Afirma que la reforma cumplió varios de sus objetivos, pero se ignora cómo se comporte en épocas de recesión.

Amante, Arim y Santamaría (2005) realizan la identificación de los impactos de la ley a través de la estimación de diferencias en diferencias y analizan los efectos para distintos grupos de población, distinguiendo según nivel educativo. Con el estudio del efecto del cambio en el marco regulatorio sobre el desempleo, el nivel de formalidad, el empleo, las horas trabajadas y las remuneraciones, los tres investigadores encuentran que la reforma, a nivel nacional, tuvo efectos positivos sobre la probabilidad de empleo y el nivel de remuneraciones promedio, mientras que estaría desincentivando el trabajo bajo condiciones de informalidad. También que las horas promedio de trabajo habrían disminuido y que la flexibilidad en los contratos laborales ha permitido adaptar la demanda de trabajo según necesidades de las empresas. Así mismo, encuentran un impacto positivo en la probabilidad de hallar empleo para los trabajadores con menor capital humano.

El trabajo de Montenegro y Rivas (2005), a pesar que no es un documento que evalúe los resultados de la reforma laboral, muestra la situación laboral del país tres años después de la ley. Concluyen que el desempleo es uno de los mayores problemas que agobia a la población más "indefensa" y vulnerable del país como son los jóvenes, los trabajadores no calificados y las mujeres. Sostienen que es un problema que agudiza la pobreza y la desigualdad del ingreso. Y por otro lado, sugieren que las políticas públicas no han contribuido hasta el momento, en reducir el desempleo y advierten que los gobernantes deben diseñar políticas orientadas a buscar la ocupación productiva de la población y la defensa de los grupos más afectados por el paro, la informalidad y el subempleo.

4. Metodología de Evaluación de la Reforma

En el segundo capítulo se analizó la situación laboral en el AM-Cali sin reparar en las causas de los cambios. En este capítulo y en el siguiente se intenta aislar las causas que subyacen los hechos ocurridos. De esta forma se evalúa empíricamente la Ley 789 de 2002 exclusivamente sobre el Área Metropolitana de Cali y Yumbo.

La identificación de los efectos de la reforma sobre cualquier mercado de trabajo plantea un desafío metodológico. Para una apropiada evaluación de la ley sobre los principales indicadores laborales del AM-Cali debe desarrollarse una estrategia que aísle los efectos de otras reformas, políticas y del ciclo económico. Para ello se utiliza el "estimador de diferencias en diferencias". Con este estimador pueden determinarse los impactos propios de la ley al separarlos de los efectos de otros factores como por ejemplo, el de un entorno macroeconómico más favorable, el cambio de gobierno o la aplicación de la Ley 797 de 2003 (reforma a la Ley 100 de 1993). Es una estrategia apropiada de evaluación de impacto cuando los datos provienen de un experimento natural, tal como cuando ocurre un proceso exógeno, por ejemplo, un cambio en las políticas del Gobierno, las cuales pueden modificar el ambiente en que se desenvuelven los hogares y empresas.

La metodología descrita sólo se aplica para evaluar una medida en particular del último tópico de la ley: el impacto de la flexibilización laboral e incremento de la jornada ordinaria de trabajo sobre la generación de empleo, formalización del mismo y disminución del subempleo, lo cual quiere decir que las variables de interés a evaluar en este trabajo son*: el porcentaje de ocupados, de trabajadores formales y de subempleados* en el área.

Se usa la ECH del DANE del segundo trimestre del 2002 (prereforma) y del 2004 (posreforma) como base de datos tipo corte transversal independiente, filtrada para el Área Metropolitana de Cali y Yumbo. Para aplicar la doble diferencia que implica el estimador, es necesario considerar a priori dos grupos o poblaciones económicas como sigue:

G1: Grupo o población supuestamente afectada por la reforma laboral, por otras reformas y por los ciclos económicos; y
G2: Grupo o población supuestamente no afectada por la reforma laboral, pero sí por otras reformas y por los ciclos económicos.

G2 es el grupo de comparación o también llamado "grupo de control", en el cual se supone que los efectos de la reforma fueron prácticamente nulos. G1 por su parte, es el grupo donde teóricamente se supone que la reforma tiene efectos reales, esto es, donde hay generación de empleo, formalización del mismo y disminución del subempleo, por lo tanto, G1 corresponde al "grupo de tratados" o de "no control".

Dada esta división de efectos por grupos, puede hallarse con relativa facilidad los impactos exclusivos de la reforma (flexibilización e incremento de la jornada laboral ordinaria) mediante el estimador de diferencias en diferencias Δ, donde *Y,* una *dummy*, es la variable de interés a evaluar (probabilidad de ocuparse, probabilidad de ser trabajador formal o probabilidad de ser subempleado):

$$\Delta = (\hat{Y}^{2004}{}_{G1} - \hat{Y}^{2002}{}_{G1}) - (\hat{Y}^{2004}{}_{G2} - \hat{Y}^{2002}{}_{G2}) \qquad (1)$$

¿Pero cómo está conformado G1 y G2? Se requiere de dos supuestos fundamentales para que el signo del estimador sea positivo, de tal manera que el efecto esperado de la ley sobre las variables de interés sea de igual forma, positivo:

i) los efectos de la ley son mayores en el sector terciario (servicios y comercio) que en el sector secundario (industria);
ii) los efectos de la misma son mayores en las empresas grandes y medianas[10] *que en las micro y pequeñas empresas.*

Siendo esto así, el sector terciario y las empresas grandes y medianas pertenecerían a G1. G2 estaría compuesto por el sector secundario y por las micro y pequeñas empresas. El supuesto implica además que las condiciones laborales antes y después de la reforma no han cambiado para el grupo de control, pero si para el grupo de tratamiento.

El primer supuesto implica que en el sector terciario es más difícil flexibilizar la jornada de trabajo. Una firma comercial o de servicios puede fácilmente extender su jornada diurna. Es el caso por ejemplo, de un hotel, de una bomba de gasolina o de un restaurante. Una firma industrial, por el contrario, tendría que adicionar un turno completo si desea aumentar la intensidad de trabajo. Es decir, mientras un aumento marginal en la extensión de la jornada es factible en el comercio y servicio, no lo es así en la industria, donde los

[10] En teoría, la reforma afectaría exclusivamente al sector formal, en especial, a las empresas grandes y medianas, y se esperarían impactos prácticamente nulos sobre el sector informal y sobre las micro y pequeñas empresas. En otros términos, dada su flexibilidad tanto en salarios como en normatividad, se esperaría que el sector informal no haya sido ni sea afectado de manera significativa, por los cambios introducidos por la reforma. Este sector no está sujeto a impuestos a la nómina, a salario mínimo y no está regido en estricto por leyes laborales.

aumentos tienden a ser discretos o por turnos completos. (Gaviria, 2004). Así las cosas, puede argüirse que la ampliación de la jornada de trabajo y la flexibilización del contrato laboral tienen un efecto mayor en el sector terciario que en cualquier otro: en éste es más fácil y menos costoso acomodar y cambiar horarios.

No obstante, el sector servicios incluye también, entre otros, los servicios financieros (la banca), la cual no es muy susceptible a la ampliación de la jornada ordinaria. Por esta razón, sería posible criticar este primer supuesto. Sin embargo, las empresas del sector que pueden modificar sus turnos de trabajo, como los hoteles, restaurantes, tiendas, concesionarios, entre otras firmas de servicios, tienen una mayor participación en el sector que otras como los bancos.

Con respecto al segundo supuesto, se supone que las micro y pequeñas empresas son menos sensibles a los cambios normativos por su informalidad estructural. Las grandes y medianas empresas por el contrario, son más sensibles a los cambios en los costos laborales y por tal motivo, se considera que los impactos de la reforma en éstas deben ser mayores. Dado lo anterior, puede replantearse (1) de la siguiente manera:

$$\Delta = (\hat{Y}^{2004}{}_{ter} - \hat{Y}^{2002}{}_{ter}) - (\hat{Y}^{2004}{}_{\sec} - \hat{Y}^{2002}{}_{\sec}) \text{ y,} \qquad (2)$$

$$\Delta = (\hat{Y}^{2004}{}_{gym} - \hat{Y}^{2002}{}_{gym}) - (\hat{Y}^{2004}{}_{pym} - \hat{Y}^{2002}{}_{pym}) \qquad (3)$$

(2) cuando G1 y G2 sean los sectores económicos y (3) cuando G1 y G2 correspondan al tamaño de las empresas.

Para analizar la evolución del empleo, la formalidad y el subempleo, en especial, hacia la población más vulnerable del Área Metropolitana de Cali y Yumbo (mujeres, trabajadores no calificados, jóvenes y jefes de hogar), se plantean tres modelos de elección discreta – Modelo de Probabilidad Lineal (MPL)- que toman la siguiente forma funcional de regresión dicótoma múltiple:

$$Y_i = B_1 ref_i + B_2 muj_i + B_3 nc_i + B_4 jov_i + B_5 jh_i + B_6(ref * muj_i) + B_7(ref * nc_i) + B_8(ref * jov_i) + B_9(ref * jh_i) + u_i \qquad (4)$$

Donde Y_i es una *dummy* que toma el valor de uno si el trabajador i –asalariado o no- tenía un empleo, en el año t (sea 2002 o 2004) y de cero si no. Esto es para cuando se evalúe el efecto de la reforma sobre el nivel de empleo. Para cuando se examine la evolución de la formalidad, Y_i toma el valor de 1 si el trabajador tiene un empleo formal y de cero si es informal. En este trabajo se considera como trabajador formal a aquel que se encuentre afiliado a un fondo de pensiones[11].

[11] Para los individuos que respondieron en la ECH 2002 y 2004, que eran ya pensionados o que no especificaron si eran afiliados o no a un fondo de pensiones, se debió utilizar otras categorías para adjudicarles la característica de formales o

Por otro lado, para los desocupados, puesto que no pertenecen a ningún sector de la economía por su condición como desempleados en el día de la encuesta, los valores de las variables *gym* y *ter* que se les adjudicaron, corresponden según al último empleo que tuvieron. Finalmente, para cuando se evalúe el efecto de la ley sobre el nivel de subempleo[12], Y_i toma el valor de 1 si el trabajador es subempleado y de 0 sino lo es.

La *dummy ref* toma el valor de uno para las observaciones (individuos) posteriores a la reforma (2004) y de cero para las anteriores (2002); muj_i, $nocal_i$, jov_i, y $jefe_i$ son también *dummys* que denotan las características socioeconómicas personales bajo análisis de la población vulnerable: *sexo, nivel educativo, edad y estado como jefe de familia,* respectivamente. La *dummy muj* toma el valor de 1 si el individuo es mujer; *nc* toma el valor de 1 para aquellos individuos que tienen un nivel educativo inferior o igual a 11 años; *jov* toma el valor de 1 si el individuo tiene 25 años de edad o menos; y *jh* toma el valor de 1 si el individuo es jefe de hogar y 0 en caso negativo. Valores positivos en B_6 a B_9 indican que el porcentaje de la variable dependiente de interés creció a partir del 2004 en el grupo de referencia respecto al grupo base o de comparación.

Recogiendo en BX_i todas las variables socioeconómicas personales e incluyendo el grupo de tratado del sector en la estimación, se obtiene finalmente el modelo principal para la evaluación de impacto de la ley:

$$Y_i = BX_i + \alpha_0 ref + \alpha_1 ter_i + \delta(ref * ter_i) + u_i \qquad (5)$$

Donde Y_i es la misma variable de interés para cada caso; *ter* es la *dummy* del sector, la cual toma el valor de 1 si el individuo observado pertenece al sector terciario (servicios y comercio) y 0 si pertenece al sector secundario (industria), y es *missing* si pertenece al sector primario.

Si son las grandes y medianas empresas el grupo de tratado y las pequeñas y micro empresas el grupo de control, se tendría entonces el siguiente modelo:

$$Y_i = BX_i + \alpha_0 ref + \alpha_1 gym_i + \delta(ref * gym_i) + u_i \qquad (6)$$

Donde *gym* es una *dummy* que toma el valor de 1 si el individuo labora en una empresa grande o mediana y de 0, en caso negativo. En este trabajo, se considera como microempresa, aquella que tiene 1 trabajador; pequeña empresa, aquella que tiene menos

informales. Estas fueron*: i) si tenia contrato escrito, ii) si la empresa en la que trabaja tiene registro mercantil, iii) si está afiliado a un régimen de salud, iv), el número de horas semanales de trabajo y v) el tamaño de la empresa en la que trabaja.*

[12] La característica de subempleado (no subempleado) dentro de los ocupados en el 2002 es dada a quienes respondieron "Sí" ("No") a: "de que si desea trabajar mas horas". Para el 2004, como no se obtuvo información a la pregunta anterior, se tomó como subempleado a aquellos que manifestaron estar trabajando semanalmente 20 horas o menos y que no estaban estudiando en esa fecha. El resto de ocupados son considerados como no subempleados.

de 6 trabajadores; empresa mediana aquella que tiene entre 6 y 10 trabajadores; y empresa grande aquella con más de 10 trabajadores.

Al final se obtendrán seis modelos de probabilidad lineal. El proceso para encontrar el estimador de diferencias en diferencias Δ o estimador de doble diferencia para cada uno de los modelos, se detalla a continuación:

Antes de la reforma laboral, se tiene la probabilidad que el individuo esté ocupado, sea trabajador formal o sea subempleado dentro del sector secundario:

$$E(Y_i \mid ter_i = 0, ref = 0) = \hat{B}X_i \tag{7}$$

Luego de la reforma laboral, se tiene la probabilidad que el individuo esté ocupado, sea trabajador formal o sea subempleado en el mismo sector:

$$E(Y_i \mid ter_i = 0, ref = 1) = \hat{B}X_i + \hat{\alpha}_0 \tag{8}$$

El cambio en la proporción de empleo, formalidad o subempleo en el sector secundario entre los dos periodos de análisis (antes y después de la reforma) es entonces la diferencia entre (8) y (7):

$$\hat{B}X_i + \hat{\alpha}_0 - \hat{B}X_i = \hat{\alpha}_0 \tag{9}$$

Se hace la misma metodología para el sector terciario. Las probabilidades mencionadas antes y después de la reforma son, respectivamente:

$$E(Y_i \mid ter_i = 1, ref = 0) = \hat{B}X_i + \hat{\alpha}_1 \tag{10}$$

$$E(Y_i \mid ter_i = 1, ref = 1) = \hat{B}X_i + \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 + \hat{\delta} \tag{11}$$

El cambio en la proporción de empleo, formalidad o subempleo en el sector terciario entre los dos periodos de análisis es entonces la diferencia entre (11) y (10):

$$\hat{B}X_i + \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 + \hat{\delta} - \hat{B}X_i - \hat{\alpha}_1 = \hat{\alpha}_0 + \hat{\delta} \tag{12}$$

La comparación de las ecuaciones (12) y (9) permite hallar el estimador “de diferencias en diferencias" con el cual finalmente, se compara el cambio (variación entre periodo pre y posreforma) en la variable de interés que se produce para el grupo de tratados con el correspondiente al grupo de control o no tratados, identificando de esta manera, el efecto del tratamiento (de la ley).

Se demuestra fácilmente que el estimador es igual a δ cuando se consideran G1 y G2 como sectores económicos. Lo mismo se obtiene cuando se consideran a G1 y G2 como población según tamaño de la empresa. De aquí que se obtengan seis modelos de probabilidad lineal.

El estimador δ muestra el impacto de la reforma, en particular, el efecto de la flexibilización del contrato laboral e incremento de la jornada ordinaria sobre la variable dependiente de interés, cuando se toman a los grupos económicos G_i como sectores o como tamaño de la empresa en la que trabaja el individuo. De esta manera, se encuentra cómo ha cambiado la probabilidad de que un individuo con determinadas características, luego de la ley, se encuentre empleado, sea trabajador formal o sea subempleado.

Al comprobarse que el estimador de "diferencias en diferencias" es en definitiva δ de la ecuación (5) o (6), entonces, se estiman cada uno de los seis modelos de probabilidad lineal, con el método estándar de OLS (en español, Mínimos Cuadrados Ordinarios) usando el software *STATA.*

Sin embargo, aparecerían tres problemas especiales, a saber*: i) no normalidad de los errores, ii) varianzas heterocedásticas de las perturbaciones, y iii) incumplimiento de la restricción de que el valor esperado de Y_i dado X_i ($E[Y_i/X_i]$) esté entre 0 y 1.* Estos problemas que presenta cualquier MPL deben ser corregidos. Por esta razón, se programa en *STATA* la estimación de los modelos usando errores estándar robustos, de tal forma, que al final se encontrarían estimadores *BLUE* (en inglés, *best linear unbiased estimator*).

Se espera obtener de la estrategia empírica, la suficiente "evidencia indirecta" para aprobar total o parcialmente, la Ley 789/02 sobre el AM-Cali. Como a nivel nacional los resultados arrojan que la reforma no ha sido verdaderamente efectiva en cuanto a la generación de empleo de buena calidad y protección social se refiere, se espera que en el área de estudio se encuentre algo similar, sumando el respaldo teórico del Capítulo 2[13].

No obstante, aún usando un estimador de diferencias en diferencias e ignorando la limitación de la evidencia indirecta, es imposible separar definitivamente los efectos económicos y sociales exclusivos de la reforma laboral, de otras reformas, políticas y del ciclo económico. De igual forma, si los supuestos no son válidos, el signo de los estimadores no podrá entonces interpretarse como evidencia a favor o en contra de la ley. Pese a estos problemas, las estimaciones pueden ser usadas como evaluaciones próximas de los efectos de la flexibilización del contrato laboral e incremento y flexibilización de la jornada ordinaria de trabajo.

[13] Se considera evidencia "indirecta" porque los modelos econométricos parten de la ECH, que refleja la situación y percepción de la oferta de trabajo, más no la de la demanda. Por lo tanto, una encuesta a la oferta correspondería una evidencia indirecta, y una encuesta a la demanda de trabajo, una evidencia directa de la situación laboral, pues es la demanda la que crea puestos de trabajo.

5. Evaluación de la Reforma

Interesa ahora evaluar teórica y empíricamente la Ley 789. En primer lugar se realiza una evaluación no sustentada por modelos econométricos, de la evolución de los indicadores laborales del AM-Cali a causa de la reforma en su conjunto, sin discriminar por tópicos ni por medidas. En segundo lugar, se evalúan cada uno de los cuatro tópicos de la ley señalados en el primer capítulo.

La evaluación empírica de impacto se desarrolla exclusivamente sobre el Área Metropolitana de Cali y Yumbo por la vía de un análisis de estadísticas y, para el principal (cuarto) tópico de la ley se analizan además, los modelos econométricos del Capítulo 4.

A priori vale la pena reconocer que la visión tradicional de la Economía Laboral suele culpar a las intervenciones gubernamentales (tipo reforma laboral) de la rigidez de los mercados de trabajo:

> "*Se argumenta que estas regulaciones que buscan proteger a los trabajadores de situaciones injustas, pueden terminar afectando negativamente tanto a empleados como a empleadores* [en especial a] *los países menos desarrollados, donde terminan potenciando el mercado informal*" (Amarante et al, 2005; 68).

Por otro lado, como se consideró en el Capítulo 2, una reforma laboral como la del 2003, es una condición necesaria, más no suficiente para promover una evolución laboral en el país. Por lo tanto, se considera a priori, que si existen efectos positivos de la ley, estos seguramente serán poco significativos y decrecientes en el tiempo. A largo plazo, otras políticas económicas se requerirán.

Es importante aclarar que algunas medidas de la ley pueden encontrarse efectivas según el objetivo planeado, mientras que otras pueden no serlo para lo cual fueron creadas. Muy seguramente no se encontrará un total éxito o un total fracaso de la Reforma Laboral de 2003.

El Gráfico 2 del segundo capítulo muestra la evolución de cuatro indicadores laborales para el AM-Cali y el AM-Total desde el 2000 hasta el primer trimestre del 2006.

En el primer cuadrante se muestra la evolución de la tasa de ocupación en medias móviles anuales (mma). Como se afirmó en el Capítulo 2, antes del 2003, la tasa de ocupación presentaba una tendencia creciente, pero a ritmo constante. Esto para el AM-Cali como para AM-Total. Luego del 2003, la tasa de ocupación en el AM-Cali parece acelerarse, pero cae en el 2005 para luego tomar un ritmo mayor. En definitiva, parece no existir un mayor crecimiento de la tasa de ocupación luego de la Ley 789.

Por lo tanto, la reforma en su conjunto, más otros factores exógenos como el cambio de gobierno, crecimiento económico y demás, parecen no haber acelerado la evolución ocupacional en el AM-Cali ni en el AM-Total. No existe un notorio cambio de pendiente en ninguna de las dos series.

En el segundo cuadrante (derecha) por su parte, puede observarse la evolución de la tasa de desempleo, también transformada en MMA para aislar cambios de tendencia. La caída de la tasa de desempleo en el AM-Cali es estable: no puede detectarse un claro cambio de pendiente luego del segundo trimestre del 2003 (periodo en que se ejecuta la ley). Esto indicaría que la reforma en su conjunto, más otros factores, no han acelerado la caída en la tasa de desempleo. Comportamiento similar presenta la serie de AM-Total.

En el tercer cuadrante de la misma gráfica puede observarse la evolución de la informalidad, la cual claramente, ha permanecido relativamente constante. Desde la reforma, la informalidad no ha caído en el AM-Cali.

Caso contrario sucede en AM-Total, donde se evidencia una caída, aunque no muy significativa. Por lo tanto, parece ser que la reforma laboral en su conjunto, más otros factores exógenos, no aceleraron la participación de la ocupación formal sobre el nivel de empleo ni en el AM-Cali ni en AM-Total.

En el último cuadrante, por su parte, se observa la evolución de la tasa de subempleo en MMA en ambas series. El comportamiento de la tasa es completamente disparejo en el AM-Cali. En sus primeros meses, la reforma parece no haber frenado el subempleo. No obstante, puede afirmarse que la ley en su conjunto, más otros factores exógenos, motivaron que en AM-Total el subempleo cayera.

A continuación se desarrolla la evaluación de impacto de cada uno de los cuatro tópicos sugeridos. Se inicia con el componente más importante de la ley considerado en este trabajo: la flexibilización del contrato laboral e incremento de la jornada ordinaria.

5.1 Actualización y Flexibilización de la Relación Laboral

El Gobierno Nacional determinó incrementar la jornada ordinaria laboral y flexibilizar los contratos de trabajo, disminuir los pagos por labor dominical y reducir los costos de indemnización por despidos injustificados de empleados antiguos.

En teoría, las dos primeras medidas deberían generar empleo formal porque las empresas cuentan con una jornada ordinaria más larga en la cual pueden tener dos turnos, además que el trabajador puede acordar con el empleador la jornada de trabajo. Las siguientes medidas hacen menos costoso emplear fuerza de trabajo, por lo que se esperaría un aumento en la demanda de trabajo. Pero se considera que el efecto positivo primaría en el

sector de servicios y comercio y en las empresas grandes y medianas, en comparación con el sector industrial y con las pequeñas y micro empresas.

> "*La mayor flexibilidad de la jornada laboral ha sido señalada como un acierto de la reforma, en la medida en que sectores específicos como el comercio y los servicios requerían flexibilizar sus jornadas laborales para incrementar su producción de bienes y servicios y al mismo tiempo, el empleo*" (Amarante et al, 2005; 70).

De igual manera, puede esperarse que la disminución en los costos de despido sin justa causa reduzca el grado de informalidad en el mercado (Amarante et al, 2005). Así mismo, que disminuya el poder de los *insiders* al hacerlos menos costosos de reemplazar por los *outsiders*, con lo cual se esperaría un aumento en la probabilidad de encontrar empleo de estos últimos. Así que el efecto neto sobre el empleo es ambiguo.

La medida disminuiría la elevada tasa de despido existente para los trabajadores cercanos a cumplir 10 años de servicio y motivaría la destrucción de empleos improductivos y la contratación de trabajadores más calificados, lo cual se traduciría en un incremento de la productividad y en la caída en la duración del desempleo (Nuñez, 2005).

Los efectos sobre el empleo por la disminución de los costos por despido no son claros. El único efecto claro es sobre la duración del desempleo, la cual aumenta (Amarante et al, 2005). En este trabajo no se realiza la contrastación empírica de esta medida.

En definitiva, las dos primeras medidas deberían generar empleo formal vía nuevos turnos de trabajo ordinario. Sin embargo, puede aducirse que los empresarios mantienen como principal determinante para emplear, la demanda efectiva del producto que ofrecen, más que los menores costos laborales.

Siendo esto así, la generación del empleo sería poco significativa siguiendo la conclusión realizada en el primer capítulo de este trabajo.

El Cuadro 2 de la siguiente página muestra el impacto de la flexibilización laboral e incremento de la jornada ordinaria sobre el nivel de empleo en el AM-Cali, teniendo como grupo de tratado al sector terciario (Panel A), y por otro lado, a las grandes y medianas empresas (Panel B).

Según los resultados del Cuadro 2-Panel A, la reforma más otros hechos como el cambio de gobierno, la Ley 797 y la fluctuación del PIB, entre otros, motivó una caída en la probabilidad de ocuparse, para las mujeres con respecto a los hombres (un 2.1%).

CUADRO 2

IMPACTO DE LA LEY 789 DE 2002 SOBRE EL NIVEL DE EMPLEO EN AM-CALI

PANEL A. GT: SECTOR TERCIARIO

Regression	Robust Standard Errors			Obs	= 8676	
			F(11, 8664)	= 27.79		
			Prob > F	= 0.0000		
			R-squared	= 0.0370		
			Root MSE	= .33842		
Ocupacion	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
Ref	0.0400908	0.0231595	1.73	0.083	-0.0053072	0.0854889
Muj	-0.0381297	0.0116887	-3.26	0.001	-0.0610423	-0.0152171
Nc	-0.0415391	0.0114172	-3.64	0.000	-0.0639196	-0.0191587
Jov	-0.0957942	0.0143588	-6.67	0.000	-0.1239409	-0.0676475
Jh	0.0619502	0.0116272	5.33	0.000	0.0391581	0.0847422
Ter	0.0459569	0.0121205	3.79	0.000	0.0221978	0.069716
Ref*Muj	-0.0214609	0.0017756	-12.09	0.000	-0.0249417	-0.0179802
Ref*Nc	-0.037584	0.001726	-21.77	0.000	-0.0409684	-0.0342047
Ref*Jov	-0.018607	0.0021802	-8.53	0.000	-0.0228765	-0.0143289
Ref*Jh	-0.030554	0.0017128	-1.78	0.075	-0.0399129	-0.0271979
Ref*Ter	-0.0555117	0.0165006	-3.36	0.001	-0.0878569	-0.0231665
_cons	0.8714862	0.0170396	51.14	0.000	0.8380844	0.9048879

PANEL B. GT: MEDIANAS Y GRANDES EMPRESAS

Regression	Robust Standard Errors			Obs	= 8682	
			F(11, 8670)	= 28.62		
			Prob > F	= 0.0000		
			R-squared	= 0.0396		
			Root MSE	= .33858		
Ocupacion	Coef.	Std. Err.	T	P>t	[95% Conf.	Interval]
Ref	-0.0059394	0.023264	-0.26	0.079	-0.0515422	0.0396635
Muj	-0.0344048	0.0117491	-2.93	0.003	-0.0574358	-0.0113738
Nc	-0.0649186	0.0120842	-5.37	0.000	-0.0886064	-0.0412308
Jov	-0.091949	0.01429	-6.43	0.000	-0.1199607	-0.0639373
Jh	0.062532	0.0116183	5.38	0.000	0.0397574	0.0853065
Gym	-0.05408	0.0112265	-4.82	0.000	-0.0760957	-0.0320824
Ref*Muj	-0.0307118	0.001709	-17.97	0.000	-0.034062	-0.0273616
Ref*Nc	-0.0477011	0.0017353	-27.48	0.000	-0.0511026	-0.044299
Ref*Jov	-0.0213781	0.0022269	-9.60	0.000	-0.0257433	-0.017013
Ref*Jh	-0.0350121	0.0017266	-20.28	0.000	-0.0383966	-0.0316275
Ref*Gym	-0.02779327	0.0016686	-16.66	0.000	-0.0310643	-0.024523
_cons	0.9430542	0.0167077	56.44	0.000	0.9103033	0.9758052

FUENTE: Elaboración del autor a partir de la ECH del DANE (STATA)

Así mismo, por los mismos factores, los individuos con un máximo de 11 años de educación (considerados en este trabajo como trabajadores no calificados), perdieron participación en el mercado laboral (un 3.8%).

De igual forma, la probabilidad para los jóvenes menores de 25 años de ocuparse disminuyó un 1.9%, en comparación con los mayores de 26 años. Los jefes cabeza de hogar de igual manera, están en desventaja con respecto a otros miembros de la familia, pues la probabilidad de estar ocupados dentro del sector terciario ha caído en un 3.1%.

Finalmente, al analizar el último coeficiente del modelo, se encuentra que con la reforma, la probabilidad de estar ocupado en el sector terciario del AM-Cali disminuyó cerca de un 5.5%.

Concluyendo entonces, se encuentra suficiente evidencia indirecta en contra de la reforma laboral, pues todos los estimadores de la *dummy* interacción son negativos, incluyendo el estimador de diferencias en diferencias, el cual determina el impacto de la ley. Bajo este orden de ideas, la reforma más otros hechos acaecidos luego del 2002, no ha mejorado significativamente el nivel de empleo en el AM-Cali.

Según los resultados del Panel B del Cuadro 2, la reforma más otros hechos ocurridos luego de 2002, disminuyó la probabilidad en un 3.1% aproximadamente, de que las mujeres se ocupen en el AM-Cali en alguna empresa grande o mediana. Para los trabajadores no calificados, la misma probabilidad cayó en casi un 4.8%. Para los jóvenes de hasta 25 años de edad, la misma disminuyó en un 2.1%. Para los jefes cabeza de hogar, la probabilidad de estar ocupados bajó en un 3.5%. El análisis hasta el momento, sugiere que la reforma más otros acontecimientos, redujo la probabilidad de ocuparse para las mujeres, los trabajadores no calificados, para los jóvenes y para los trabajadores cabeza-jefe de hogar.

Finalmente, se encuentra evidencia en contra de la Ley 789 de 2002, debido a que la probabilidad de estar ocupados en las empresas grandes y medianas del AM-Cali cayó en aproximadamente 2.8%. Tomando como grupo de tratado a las empresas medianas y grandes, tampoco se encuentra evidencia a favor de la reforma.

Por su parte, en el Cuadro 3 de la siguiente página, se encuentran los resultados de la estimación en cuanto a la formalización del empleo se refiere, teniendo como grupo de control al sector secundario (Panel A) y por otro lado, a las micro y pequeñas empresas de AM-Cali (Panel B).

A partir del Cuadro 3-Panel A, se infiere que a partir de 2004, la probabilidad de que las mujeres se ocupen en un empleo formal cayó cerca de un 1.6%, mientras que la misma probabilidad para los individuos no calificados presentó un comportamiento similar: disminuyó en 2.8%. Los jóvenes menores a 25 años presentan una probabilidad menor de 1.4% de ser empleados formales y, para los jefes de hogar, la misma probabilidad decreció en un 2.2%.

CUADRO 3

IMPACTO DE LA LEY 789 DE 2002 SOBRE LA FORMALIZACIÓN EN EL AM-CALI

PANEL A. GT: SECTOR TERCIARIO

Regression	Robust Standard Errors			Obs	= 7577	
			F(11, 7565)	= 87.16		
			Prob > F	= 0.0000		
			R-squared	= 0.1157		
			Root MSE	= .44896		
Formalidad	Coef.	Std.Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
Ref	-0.0463958	0.0339845	-1.37	0.172	-0.1130149	0.0202232
Muj	-0.039034	0.0155798	-2.51	0.012	-0.0695748	-0.0084931
Nc	-0.3672099	0.017814	-20.61	0.000	-0.4021303	-0.3322894
Jov	-0.0881425	0.0174621	-5.05	0.000	-0.122373	-0.0539119
Jh	0.0207042	0.0166795	1.24	0.215	-0.0119924	0.0534007
Ter	-0.0654343	0.0169103	-3.87	0.000	-0.0985832	-0.0322854
Ref*Muj	-0.0157996	0.0022978	-6.88	0.000	-0.0203041	-0.0112952
Ref*Nc	-0.0281199	0.0024402	-11.52	0.000	-0.0329034	-0.0233364
Ref*Jov	-0.0142173	0.0026358	-5.39	0.000	-0.0193841	-0.0905038
Ref*Jh	-0.0218595	0.002373	-9.21	0.000	-0.0265130	-0.0172059
Ref*Ter	-0.023331	0.0023723	-9.83	0.000	-0.0279815	-0.0186809
_cons	0.704004	0.0240782	29.24	0.000	0.6568041	0.7512039

PANEL B. GT: MEDIANAS Y GRANDES EMPRESAS

Regression	Robust Standard Errors			Obs	= 7577	
			F(11, 7565)	= 610.03		
			Prob > F	= 0.0000		
			R-squared	= 0.4407		
			Root MSE	= .35706		
Formalidad	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
Ref	0.0228878	0.001992	11.49	0.000	0.0189838	0.0267918
Muj	0.087874	0.0111158	7.91	0.000	0.0660838	0.1096641
Nc	-0.16304	0.0161256	-10.11	0.000	-0.1946506	-0.1314294
Jov	-0.0966597	0.0141788	-6.82	0.000	-0.124454	-0.0688653
Jh	0.0306841	0.0128211	2.39	0.017	0.0055512	0.0558169
Gym	0.5944299	0.0137899	43.11	0.000	0.5673979	0.621462
Ref*Muj	0.0351356	0.0176316	1.99	0.046	0.0005728	0.0696984
Ref*Nc	-0.1256603	0.0195493	-6.43	0.000	-0.1639824	-0.0873383
Ref*Jov	-0.0726788	0.021212	-3.43	0.005	-0.1142603	-0.0310973
Ref*Jh	-0.0802451	0.0183053	-4.38	0.000	-0.1161286	-0.0443616
Ref*Gym	-0.0331882	0.0197888	-1.68	0.094	-0.0719797	0.0056033
_cons	0.2310516	0.0194892	11.86	0.000	0.1928473	0.2692558

FUENTE: Elaboración del autor a partir de la ECH del DANE (STATA)

Finalmente, se encuentra suficiente evidencia en contra de la ley, pues la probabilidad de emplearse en un puesto de carácter formal en el sector terciario, luego de la reforma, cayó en un 2.3%, lo cual quiere decir que el sector informal dentro del sector terciario de la economía de AM-Cali, ha aumentado su participación en el nivel total de empleo de manera importante. En conclusión, la reforma laboral no ha formalizado el empleo en la zona de estudio.

Mientras tanto, los resultados del Panel B, sugieren que las mujeres, por efecto de la reforma laboral y otros acontecimientos, han ganado cerca de un 3.5% de probabilidad de emplearse formalmente en empresas grandes y medianas en AM-Cali.

También los resultados sugieren que, los individuos con sólo educación media tienen un 12.6% de probabilidad menor de ocuparse en un empleo formal dentro de las grandes y medianas empresas, en comparación con individuos más calificados. Por su parte, la probabilidad de que los jóvenes se conviertan en trabajadores formales en estas empresas ha disminuido en un 7.3%, mientras que la misma, para los jefes de hogar, cayó en un 8%.

Por último, los resultados sugieren que por efectos de la ley, la probabilidad de que la PEA encuentre en las empresas grandes y medianas de Cali y Yumbo un empleo formal, cayó en un 3.3%. Siendo esto así, se encuentra suficiente evidencia en contra de la ley. La disminución de las rigideces laborales no ha dado resultado en el AM-Cali. La informalidad continua ganando espacio.

Finalmente, el Cuadro 4 de la siguiente página muestra los efectos de la Ley 789 sobre el nivel de subempleo en AM-Cali. En el Panel A se toma como grupo de tratamiento al sector terciario de la economía de AM-Cali, mientras que en el Panel B, dicho grupo lo conforman las empresas grandes y medianas de la misma área.

Los resultados del Panel A del Cuadro 4 sugieren que por causa de la ley más otros fenómenos, el subempleo para las mujeres creció en un 8.1%, mientras que para los agentes no calificados decreció en aproximadamente 4.3%. Para los jóvenes, la probabilidad de encontrarse subempleados disminuyó en un 5.8%. Por su parte, para los jefes de hogar, la misma cayó un 4.3%.

En últimas se encuentra evidencia en contra de la reforma, pues con la ley, se presenta una caída en la probabilidad de encontrarse subempleado de un 4.5%. Sin embargo, este coeficiente asociado a la interacción entre *ref* y *ter* es pequeño, por lo cual, la probabilidad de no estar subempleado no cambió de manera significativa con la ley. Por tanto, la reforma laboral poco tuvo que ver con los recientes avances en la disminución del subempleo en el Área Metropolitana de Cali y Yumbo.

Por último, los resultados del Panel B, sugieren que la ley, más otros fenómenos acontecidos luego de 2002, incrementó en un 7.8%, la probabilidad de que las mujeres se encuentren subempleadas en empresas grandes y medianas.

CUADRO 4

IMPACTO DE LA LEY 789 DE 2002 SOBRE EL NIVEL DE SUBEMPLEO EN AM-CALI

PANEL A. GT: SECTOR TERCIARIO

Regression	Robust Standard Errors			Obs	= 7595	
			F(11, 7583)	= 45.71		
			Prob > F	= 0.0000		
			R-squared	= 0.0394		
			Root MSE	= .35776		
Subempleo	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
Ref	-0.1251101	0.0243808	-5.13	0.000	-0.1729032	-0.077317
Muj	0.0362019	0.0146608	2.47	0.014	0.0074626	0.0649412
Nc	0.0404246	0.0145874	2.77	0.006	0.0118294	0.0690199
Jov	0.0256444	0.016815	1.53	0.127	-0.0073177	0.0586065
Jh	0.012404	0.0153891	0.81	0.420	-0.017763	0.0425709
Ter	0.0584014	0.0130987	4.46	0.001	0.0327244	0.0840785
Ref*Muj	0.0808165	0.01854	4.36	0.000	0.044473	0.1171599
Ref*Nc	-0.0428593	0.0162843	-2.63	0.009	-0.0747811	-0.010937
Ref*Jov	-0.0578159	0.0210196	-2.75	0.006	-0.0990202	-0.016611
Ref*Jh	-0.0429537	0.0192726	-2.23	0.026	-0.0807333	-0.005174
Ref*Ter	-0.0452886	0.0167289	-2.71	0.007	-0.0780818	-0.012495
_cons	0.1427599	0.0201708	7.08	0.000	0.1032195	0.1823003

PANEL B. GT: MEDIANAS Y GRANDES EMPRESAS

Regression	Robust Standard Errors			Obs	= 7608	
			F(11, 7596)	= 68.44		
			Prob > F	= 0.0000		
			R-squared	= 0.0558		
			Root MSE	= .35458		
Subempleo	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
Ref	-0.0978376	0.0249732	-3.92	0.000	-0.146792	-.0488833
Muj	0.0300609	0.0144569	2.08	0.038	0.0017214	0.0584004
Nc	0.0129372	0.0151062	0.86	0.392	-0.0166751	0.0425495
Jov	0.0267376	0.0166903	1.60	0.109	-0.00598	0.0594552
Jh	0.0888775	0.012937	6.87	0.000	0.0635166	0.1142384
Gym	-0.0802775	0.0131839	-6.09	0.000	-0.1061215	-0.054433
Ref*Muj	0.0777867	0.0180407	4.31	0.000	0.042422	0.1131515
Ref*Nc	-0.0984726	0.0156496	-6.29	0.000	-0.1291502	-0.067795
Ref*Jov	-0.0519457	0.0207994	-2.50	0.013	-0.0927182	-0.011173
Ref*Jh	-0.0394423	0.0189843	-2.08	0.038	-0.0766568	-0.002227
Ref*Gym	-0.0356282	0.0158285	-2.25	0.024	-0.0666564	-0.004599
_cons	0.2059133	0.0205283	10.03	0.000	0.1656722	0.2461543

FUENTE: Elaboración del autor a partir de la ECH del DANE (STATA)

Para los trabajadores no calificados, la misma probabilidad disminuyó en un 9.8%. Por su parte, los jóvenes se encuentran con un 5.2% de probabilidad menor para no ser subempleados dentro estas empresas. La misma probabilidad cayó en un 3.9% para los jefes de hogar.

Finalmente, el último coeficiente del modelo del Cuadro 4-Panel B, sugiere que la reforma laboral ha sido efectiva en lo que a disminución del subempleo se refiere, puesto que la probabilidad de ser subempleado en alguna empresa mediana o grande en AM-Cali, cayó –de manera poco significativa- en un 3.6%. Bajo este orden de ideas, la Reforma Laboral de 2003 ha tenido que ver con la disminución del subempleo, aunque no como se esperaba.

En resumen, se tiene entonces suficiente evidencia indirecta en contra de la Ley 789 de 2002. A pesar de que parece haber disminuido el subempleo, los indicadores laborales no son alentadores, como se pudo apreciar en la Gráfica 2.

Aunque las políticas de la reforma laboral han seguido la idea de flexibilización de los mercados laborales y reducción de las cargas parafiscales y los costos laborales -según la visión teórica del desempleo señalada anteriormente en este trabajo-, la Ley 789, hasta el momento, no ha sido un "motor o impulsador" laboral que haya contribuido a la reducción del desempleo, de la informalidad y del subempleo. Y parece ser que otras medidas complementarias a la ley tampoco han producido resultados positivos y/o significativos. Los resultados permitirían afirmar que el intento por mejorar los indicadores laborales vía flexibilización del mercado de trabajo y reducción de costos laborales, no ha dado fruto en el Área Metropolitana de Cali y Yumbo.

5.2 Relación y Contrato de Aprendizaje

Antes de la ley, las empresas debían cancelar un sostenimiento mensual de 1 smlv a sus aprendices y no existía gran control sobre el mercado en cuestión. Para que el empleo aprendiz aumentase, el Gobierno tomó dos medidas centrales: la primera consistió en la reducción de los pagos mínimos a aprendices (50% del smlv en la etapa lectiva y 75% del smlv en la etapa práctica). La segunda consistió en definir una cuota obligatoria de aprendices a las empresas (excepto las que pertenezcan a la construcción y algunas entidades públicas y otras excepciones) que empleen 15 o más trabajadores o, en su defecto, una cuota monetaria y multas (de hasta 1 smlv por cada aprendiz dejado de contratar) a las empresas que no cumplan con el mínimo exigido de aprendices o ignoren la medida.

En teoría, estas dos medidas generarían empleo para los aprendices de manera significativa estimulando a las empresas por dos vías: una por el incentivo de una menor remuneración y otra por el carácter obligatorio de la norma (cuota). Sin embargo, la

decisión final recae sobre la empresa patrocinadora. Esta última puede decidir pagar parcial o totalmente la cuota monetizada (destinada a financiar al Fondo Emprender (80%) y al SENA (20%)) en vez de contratar a un joven inexperto llamado aprendiz: algunos empresarios prefieren ser multados antes que contratar aprendices así su costo sea menor.

Por otro lado, el aumento de empleo aprendiz podría darse a costa del empleo formal, por lo cual, la medida del tercer tópico contrarrestaría los efectos positivos de otras medidas de la ley. De igual manera, podría afirmarse que el subempleo no disminuiría, pues los aprendices estarían ocupando determinadas vacantes con determinados horarios.

Así mismo, la nueva reglamentación de aprendices ha sido contraproducente para las empresas de vigilancia, aseo, mantenimiento y de transporte debido a que no existen instituciones educativas que formen aprendices con el conocimiento requerido. Dado lo anterior, *¿cómo cubrir la cuota?* Este hecho, entre otros, obligó al Gobierno a replantear la norma y establecer nuevos puntos y aspectos en nuevos acuerdos y decretos.

Dado que no se desarrolló un modelo que permitiera determinar con exactitud la causa de la esperada evolución en el número de contratos de aprendices, no es posible determinar a priori el móvil principal del incremento en el número de contratos, pues la disminución de los pagos y las cuotas de aprendices son dos medidas que perfectamente motivan y obligan, respectivamente, a incrementar la demanda de los mismos. De igual forma, no puede determinarse cómo sería el comportamiento de la medida en el futuro.

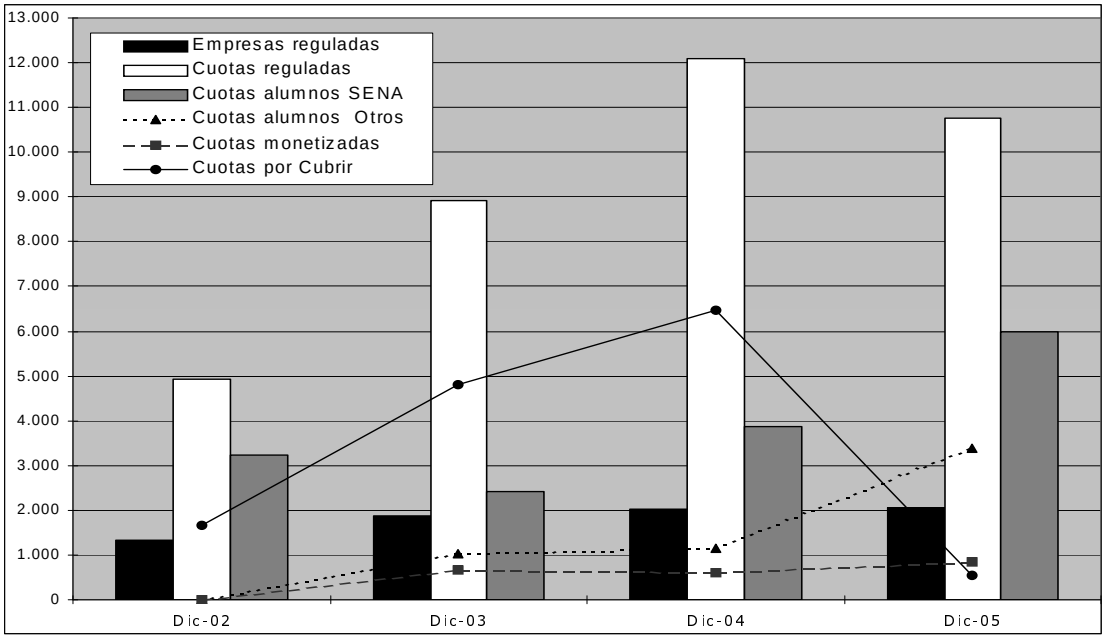
La evidencia empírica demuestra, como puede observarse en el Gráfico 3[13] de la siguiente página, que el empleo de mano de obra aprendiz en el AM-Cali desde el 2002 ha aumentado al igual que el número de empresas reguladas por parte del SENA–Regional Valle. A diciembre de 2002, las empresas reguladas llegaron a 1.342. Para el siguiente año, sumaban 1.871; para el 2004, 2.028 y para el 2005, 2.047, lo cual sugiere que entre diciembre de 2002 y diciembre de 2005, el número de empresas reguladas creció en un 152.5%. Por su parte, las cuotas reguladas de contratos de aprendices en el 2002 fueron de 4.916 y para el 2005, pasaron a 10.774, lo que equivale a una tasa de crecimiento realmente considerable (219.2%). Así mismo, la participación del SENA en la búsqueda de contratos para sus aprendices creció en un 184.2% entre 2002 y 2005. Según estas cifras, el empleo aprendiz ha crecido en el área de estudio y, al respecto:

[13] Ls cifras suministradas por el SENA–Valle son a nivel del departamento; no son cifras específicamente del AM-Cali, por lo tanto, no pueden hacerse conclusiones definitivas sobre el área de estudio. Sin embargo, es un buena aproximación de la situación de aprendices en el área, ya que en ésta se encuentra la mayoría de las empresas e industrias del departamento. Además, la sede del SENA se encuentra en la capital, así que los datos son representativos. La formación utilizada para la elaboración del gráfico puede encontrarse en Anexo 4.

> "*Parece existir consenso de que esta* [medida] *ha sido uno de los mecanismos más positivos de la reforma en cuanto a la generación de empleo*" (Amarante et al, 2005; 70).

Puede afirmarse entonces, que las cifras reales respaldan la predicción económica. Las dos medidas (disminución en el pago y mayor regulación del mercado) incrementaron la demanda de aprendices. Dado lo anterior, se puede afirmar que el tercer tópico de la ley logró el objetivo: aumentar la demanda por trabajadores aprendices.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN EN EL MERCADO DE APRENDICES DE AM-CALI: 2002-2005



FUENTE: Elaboración del autor a partir de datos suministrados por SENA–Regional Valle

5.3 Régimen de Protección al Desempleado

La ley también busca proteger al *outsider* de los efectos nocivos del desempleo como el desánimo, pérdida de bienestar y detrimento de la destreza y habilidad para buscar empleo y trabajar. Subsidios en dinero (1½ smlv) y en especie (bonos alimenticios, educativos y recreacionales) con duración máxima de 6 meses y capacitaciones de inserción laboral por parte del SENA para desempleados con y sin vinculación anterior a las CCF, son los principales programas de protección social hacia los más necesitados.

Con las capacitaciones de inserción laboral se esperaría que la probabilidad de los *outsiders* de buscar y/o encontrar empleo se incremente, por lo que en principio, la duración del desempleo debería caer y la tasa de ocupación futura aumentaría.

Por el lado de los subsidios al desempleo se esperaría que estos surtieran efecto positivo sobre los desempleados, ya que en principio, tendrían "mayores fuerzas" para buscar empleo. Sin embargo, por evitar la selección adversa e incentivos perversos que mantienen los agentes económicos, el trámite para acceder a tales beneficios es engorroso y se requiere cumplir con varias condiciones señaladas en la ley, las cuales son variables, y de esta forma, desmotivar su demanda. Estas limitaciones legales impiden ampliar la distribución de los subsidios y redistribuir los recursos de acuerdo con las solicitudes específicas de subsidios, en su mayoría por personas desempleadas sin vinculación anterior a las CCF (DNP, 2004).

En teoría, dada la tramitología engorrosa, se espera que la entrega de estos beneficios sea escasa, a pesar de que pueda existir una alta demanda para estos. Existen de igual manera, problemas de demanda y de diseño. Por lo tanto, se espera que esta medida no haya surtido gran efecto entre los desempleados por la vía de recursos e inserción al empleo.

Las investigaciones nacionales dan fe que el otorgamiento de los recursos hasta el momento ha sido escaso y limitado. (Véase Anexo 2). Para el Área Metropolitana de Cali y Yumbo podría encontrarse un fenómeno similar. Desafortunadamente, no se pudo contar con cifras para contrastar la teoría con la realidad.

5.4 Régimen de Subsidio y Promoción del Empleo

El primer tópico sugerido de la ley incluye microcréditos para micro y pequeñas empresas creadoras de empleo, exenciones parafiscales hacia el SENA e ICBF, ayudas para empleadores de población vulnerable (excarcelados, prisioneros, personas con limitaciones físicas, reinsertados, jóvenes, viejos y jefes cabeza de hogar), subsidios contracíclicos y recursos FONEDE y del Fondo Emprender (pro-creación y fortalecimiento de empresas e incremento de nómina), para la promoción de empleo vía estimulación económica a la demanda laboral.

En teoría, se esperaría que la medida motive la demanda de trabajo, pues las empresas podrían obtener exenciones y recursos si contratasen desempleados pertenecientes a la población vulnerable. No obstante, los estímulos otorgados son temporales, restringidos y limitados con destino exclusivo para empresas legalmente constituidas. Algunos recursos no cuentan con una fuente de financiamiento clara y por otra parte, para acceder a tales privilegios, las empresas deben cumplir con varias condiciones, las cuales pueden llegar a desestimular su consecución y por tanto, la generación de empleo.

El trámite de acceso tiende a ser engorroso, así como lo es también la tramitología para crear empresas en el país (Dinero, 2000). "*Mas que una reducción en los costos laborales*... [estos estímulos] *son auxilios transitorios*" (Gaviria, 2004; 3).

Así mismo, la exención de parafiscales tiene una duración máxima de 48 meses y aplica sólo si la tasa de desempleo en la región supera el 12%. De igual manera, el Gobierno Nacional se reserva el derecho de variar -cuando considere necesario- los distintos requisitos para acceder a los subsidios y microcréditos. Estos inconvenientes podrían generar una total incertidumbre a las empresas, porque estas no sabrían cuando podrían acceder a los recursos (auxilios y microcréditos) y cuando no, y estarían dependiendo de cambiantes y nuevas decisiones del Gobierno Nacional.

De igual forma, *¿qué tipo de empresas serían las beneficiadas por los microcréditos?* De seguro se beneficiarán empresas que invertirán en procesos que a futuro no contribuyan a incrementar en gran medida el nivel de empleo. Por lo tanto, la mayor demanda de trabajo podría no ser muy significativa.

El intento por prevenir actos perversos y selección adversa termina por hacer del trámite, realmente difícil y costoso. Por lo tanto, en teoría, el empleo generado por esta vía debe ser formal, pero temporal y poco significativo, debido en resumen, a serios problemas de demanda y de diseño de la medida.

A nivel nacional se ha encontrado que la dación real de recursos ha sido escasa. (Véase Anexo 3). A nivel del Área Metropolitana de Cali y Yumbo, se espera encontrar algo similar.

El Anexo 5 muestra el número de empresas beneficiadas por las exenciones otorgadas por la CCF Comfandi de Cali entre 2003 y 2005. Puede observarse que el número de empresas exentas de parafiscales ha disminuido a partir de 2003. Igualmente que la exención a trabajadores afiliados a la Caja entre 2003 y 2004 disminuyó un 61%. Y en el 2005 no hubo exentos.

Según las anteriores cifras, puede concluirse que el número de exenciones otorgadas por la CCF más importante del área ha caído de manera importante, lo cual indicaría que la medida no se estaría aplicando, y al no aplicarse, no se estimularía la demanda de trabajo hacia la población vulnerable del AM-Cali.

El Anexo 6 por su parte, presenta la evolución en los microcréditos otorgados por la misma Caja. Se puede observar que la demanda de estos microcréditos es muy escasa, seguramente como se afirmó anteriormente, por los complejos requisitos para acceder a este beneficio.

Las empresas son aversas a solicitar los microcréditos y por tanto, éstas no tendrían incentivo alguno para ampliar su personal. Luego entonces, puede esperarse que la medida no haya generado empleo de manera significativa en estos cuatros años de vigencia.

Conclusiones

La situación laboral, tanto en el Área Metropolitana de Cali y Yumbo como a nivel nacional antes del año 2002, justifica el diseño y ejecución de políticas de mercado de trabajo cuyo objetivo sea mejorar los indicadores laborales y fortalecer la protección social para los *outsiders* y para la población vulnerable del país.

Una de las maneras que encontró el Gobierno Nacional para generar empleo de calidad y fortalecer el Sistema de Protección Social, fue el diseño de una reforma laboral compendiada en lo que se conoce como la Ley 789 de 2002, la cual se hizo ley a nivel nacional, a partir del segundo trimestre del 2003, luego de su aprobación por el Congreso de la República. La ley, basada en la solución del desempleo por la vía de flexibilización laboral y reducción de cargas parafiscales y costos laborales, puede ser resumida o dividida en cuatro tópicos.

Los resultados de la evaluación para cada tópico, son los siguientes:

Con el cuarto tópico de la ley (flexibilización laboral e incremento de la jornada ordinaria), el Gobierno Nacional busca contribuir a generar empleo formal. En el trabajo se consideró que si existen efectos de esta medida, estos deben ser mayores en el sector terciario y en las grandes y medianas empresas, que en el sector secundario y en las micro y pequeñas empresas.

Se utilizó el estimador de diferencias en diferencias para encontrar los efectos exclusivos de la reforma laboral sobre el nivel y calidad del empleo en el Área Metropolitana de Cali y Yumbo.

Los resultados de la evaluación sugieren que la Ley 789 no ha contribuido a la generación de empleo, ni en el sector terciario, ni tampoco en las medianas y grandes empresas. De igual forma se encontró, que a partir del 2003, ninguna política económica, incluyendo las políticas de la reforma laboral, ha creado empleo para la población vulnerable definida en este trabajo. Por el contrario, la probabilidad de encontrar algún puesto de trabajo ha disminuido: las mujeres, los jóvenes menores de 25 años, los individuos no calificados y los jefes cabeza de hogar se encuentran con menor probabilidad de ocuparse en alguna empresa del AM-Cali después de 2003. Siendo esto así, el problema macroeconómico del desempleo no se ha reducido. El intento por llevar al desempleo a su tasa natural todavía sigue siendo una tarea para los hacedores de política del país.

Los resultados también sugieren que la reforma ha contribuido en la disminución de la formalización del empleo, o en otros términos, ha incrementado la informalidad en AM-Cali. Es decir, los sectores que no pagan impuestos ni contribuciones a la seguridad social se han expandido en la economía.

Para todos los miembros, objetos de estudio y sujetos a la pobreza y desigualdad del ingreso, la probabilidad de ocuparse en un empleo formal, ya sea en el sector terciario o en las grandes y medianas empresas del Área Metropolitana de Cali y Yumbo, ha disminuido luego de 2003, por efecto de la Ley 789 y/o otras políticas y acontecimientos económicos.

También los resultados sugieren, que la reforma laboral ha promovido que toda la población vulnerable del AM-Cali, exceptuando las mujeres (aunque no con un porcentaje alto), se encuentre con más probabilidades de no pertenecer a la población subempleada de la zona. No obstante, las probabilidades, para ninguno de los individuos, superan el 10%.

Se concluye entonces, que la Ley 789 de 2002 –específicamente, la flexibilización laboral y el incremento de la jornada ordinaria de trabajo- y la ley más otros fenómenos económicos y políticos, no han mejorado el empleo en el Área Metropolitana de Cali y Yumbo, ni en términos de cantidad, ni en términos de calidad o por lo menos, de manera significativa. El desempleo, la informalidad y el subempleo continúa siendo un problema en el Área y sujeta y con necesidad, de una política pública de eficiencia y equilibrio.

Sin embargo, la evaluación descrita en el presente trabajo no es definitiva. Por un lado, las medidas adoptadas por las autoridades económicas requieren un período de ajuste, mientras se difunden plenamente y se ponderan sus efectos. Por otro lado, los resultados no reflejan necesariamente los impactos exclusivos de toda la ley, sino una de sus medidas, y los mismos no necesariamente arrojan conclusiones definitivas. De igual forma, se debe tener en cuenta, que la ECH del DANE es muy limitada y está sujeta a errores; así como también no es muy significativa/representativa para el área estudiada.

Por otro lado, cabe anotar que se espera que los efectos “importantes” de la reforma laboral sobre el empleo, se den o aparezcan en el corto plazo y sean decrecientes a lo largo del tiempo. El problema es que ese tiempo es desconocido e impredecible. Y hasta el momento, o por lo menos, hasta el 2004, la ley no ha sido efectiva para lo cual fue creada. Y si se espera el largo plazo, “estaremos muertos” como un día afirmo Keynes.

Con el tercer tópico de la ley (modificación en la relación y contrato de aprendizaje), el Gobierno Nacional busca la forma de generarle empleo a los más jóvenes del país bajo la figura de ocupación aprendiz. Por la vía de unos menores costos por aprendiz y por las multas y controles a las empresas por parte del SENA Regional, se logró constatar que la medida ha tenido un efecto positivo sobre la generación de empleo para los aprendices del Área Metropolitana de Cali y Yumbo, puesto que el número de empresas reguladas, de contratos de aprendices del SENA y de otras instituciones y las cuotas monetizadas tuvieron un crecimiento sustancial, lo cual indica, que existe un mayor número de aprendices laborando en las distintas empresas del Área Metropolitana de Cali y Yumbo.

No obstante, lo más seguro es que cierta parte del incremento de la demanda de aprendices se realiza a costa de una disminución de empleo formal hacia otra parte de la población del área. Pero en definitiva, los resultados de la evaluación indican un efecto sustancial de la reforma (modificación en el contrato de aprendices) sobre la contratación de aprendices. A nivel nacional, se ha encontrado similar comportamiento. Por tanto, esta medida ha sido uno de los mecanismos más positivos de la reforma sobre el Área Metropolitana de Cali y Yumbo, en lo que se refiere a la generación de empleo.

Con el segundo tópico de la ley (Régimen de protección al desempleado), el Gobierno Nacional busca proteger al *outsider* colombiano, en especial a los que pertenecían a alguna CCF antes de salir del mercado laboral. Ni teórica ni empíricamente se encontraron efectos sustanciales de esta medida. Los recursos y subsidios son limitados y restringidos. En definitiva, los resultados de la evaluación sugieren que los programas de apoyo al desempleado no han funcionado en AM-Cali como pensaron los diseñadores de la ley. Este fenómeno también se ha encontrado a nivel nacional.

Con el primer tópico de la ley (Régimen de subsidio y promoción del empleo), el Gobierno busca la forma de generar empleo "premiando" a las empresas. Ni teórica ni empíricamente se encontraron efectos sustanciales de este primer tópico de la ley sobre el nivel empleo. Los recursos son restringidos y limitados y existen problemas de diseño y de demanda de tales medidas. Lo anterior parece cumplirse a nivel nacional y local.

Referencias Bibliográficas

ACUERDO N° 00013 DE 2004.

ACUERDO N° 00015 DE 2003.

AGUADO, Luis Fernando (2004). "Desarrollo Económico Local y Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE) para Cali", *Econ. Gest. Desarrollo*, N° 2, pp. 101-122, septiembre.

AMARANTE, Verónica; ARIM Rodrigo y SANTAMARIA, Mauricio (2005). "Los Efectos de la Reforma Laboral de 2002 en el Mercado Laboral Colombiano", *Perfil de Coyuntura Económica,* N° 6, CIE, Universidad de Antioquia, diciembre.

BANCO DE LA REPÚBLICA (2002). *Reportes del Emisor,* N° 34, Bogotá, marzo.

BARRERA F. y CARDENAS M. (2003). "Análisis del Impacto de la Reforma Laboral sobre la Demanda de Trabajo", *Coyuntura Social*, N° 28, Bogotá, junio.

CHUECA, Alberto (2005). "Doingbusiness 2005: Eliminando Obstáculos al Crecimiento", *Corporación Financiera Internacional,* BM, agosto, Medellín.

CONPES (2004). *Seguimiento a la Política de Empleo*, N° 3290, Bogotá, junio.

DECRETO N° 620 DE 2005.

DECRETO N° 933 DE 2003.

DECRETO N° 2585 DE 2003.

DNP (2004). "Seguimiento a la Política de Empleo", *Documento CONPES*, N° 3290, Bogotá, junio.

DINERO (2000). Octubre 13, pp. 34-47.

DORNBUSCH, Rudiger y FISCHER, Stanley (1990). *Macroeconomía,* 4ta. Edición, McGraw-Hill, España.

FARNÉ, Stefano (2004). "Seguimiento a la Ley 789, de Reforma Laboral: Año 2003", *Cuadernos de Trabajo,* N° 5, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, junio.

----------, ---------- (2002a). "Políticas de Mercado de Trabajo en un País en Crisis. El Caso de Colombia. Parte I: La Administración Pastrana", *Cuadernos de Trabajo,* N° 4, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, noviembre.

----------, ---------- (2002b). "Estudio sobre la Calidad del Empleo en Colombia", *Cuadernos de Trabajo*, N° 3, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, noviembre.

----------, ---------- (2002c). "Efectos Ocupacionales de una Reforma Laboral en Colombia", *Cuadernos de Trabajo*, N° 2, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, junio.

GAVIRIA, Alejandro (2004). "Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?", *Documentos CEDE*, N° 45, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.

KEYNES, John M. (1936). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

LEY 789 DE 2002.

LÓPEZ C., Hugo (1985). "El Comportamiento de la Oferta Laboral y de la Tasa de Desempleo: Indeterminación Teórica e Incertidumbre Empírica", *Lecturas de Economía*, N° 16, Medellín, abril.

LÓPEZ, Hugo; MONTERROSA, Remberto y CASTAÑO, Elkin (2004). "Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo", *Mimeo*, CIDE, Medellín.

LÓPEZ M., Silvio F. (2007). "Éxitos y Fracasos de la Ley 789 en el Área Metropolitana de Cali y Yumbo: Un Evaluación Teórica y Empírica", *Trabajo de Grado*, Universidad del Valle, abril.

MONTENEGRO, Armando y RIVAS, Rafael (2005). *Las Piezas del Rompecabezas. Desigualdad, Pobreza y Crecimiento,* 1ra. Edición, Editorial Taurus, Bogotá, abril.

MPS (2004). "Balance de la Reforma Laboral en la Generación de Empleo: Año 2003", *Mimeo*, abril.

NUÑEZ, Jairo (2005). "Éxitos y Fracasos de la Reforma Laboral en Colombia", *Documentos CEDE,* N° 43, CEDE, Universidad de los Andes, julio.

NUÑEZ, J. y SANCHEZ, F. (1999). "Impacto de la Propuesta de Reforma Laboral", *Mimeo*, CEDE, Universidad de los Andes

OBSERVATORIO del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2004). "Ley 789. Reforma Laboral Colombiana", *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social,* N° 6, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, diciembre.

---------- (2003). "Seguimiento a la Ley 789, de Reforma Laboral: año 2003", *Cuadernos de Trabajo,* N° 5, Bogotá.

RAMALES, Martín Carlos (1997). "Mercado y Estado: Economía Neoclásica vs. Economía Keynesiana", *Temas de Ciencia y Tecnología,* N° 2, México, agosto.

RODRÍGUEZ, A, CABANZO, M. y PRIETO, M. (2003). "Reforma Laboral: Cuentas Laxas, Empleos Precarios y Menores Ingresos", *Economía Colombiana*, N° 294, febrero.

SANTACRUZ, José Alfonso (2005). "El Mercado de Búsqueda y Oportunidades de Empleo en el Departamento del Valle del Cauca, según los Datos del Centro de Servicio Público de Empleo del Sena durante el 2004", Sena-Regional Valle, junio.

Anexos

1. TASA DE INFORMALIDAD ANUAL EN EL AM-CALI Y AM-TOTAL: 2001-2005

Periodo / TI	2001	2002	2003	2004	2005
TI: AM-Cali (%)	35,82	37,38	38,54	38,05	38,27
TI: AM-Total (%)	60,52	61,32	60,66	58,68	58,78

FUENTE: ECH del DANE.

2. EFECTIVIDAD A NIVEL NACIONAL DEL SEGUNDO TÓPICO DE LA LEY: 2003-2004

Programas de Apoyo al Desempleado (2003-2004)	Recursos Disponibles	Recursos Entregados	Porcentaje	Beneficiarios
Subsidios al desempleo	$ 35.263.000	$ 24.277.000	69	478.022
Capacitación	$ 25.019.000	$ 9.054.000	36	6.731

TOMADO: Gaviria (2004;14).

3. EFECTIVIDAD A NIVEL NACIONAL DEL PRIMER TÓPICO DE LA LEY: 2003-2004

Programas de Apoyo al Empleo	Recursos Disponibles	Firmas Beneficiadas
Microcréditos	$ 35.041.000	236
Régimen Especial de Aportes	-	143
Subsidios al Salario	$ 32.400.000	0
Fondo Emprender	$ 12.461.000	0

TOMADO: Gaviria (2004;14).

4. CIFRAS DEL MERCADO LABORAL DE APRENDICES EN EL VALLE

Periodo/Rubro	Dic-02	Dic-03	Dic-04	Dic-05
Empresas reguladas	1.342	1.871	2.028	2.047
Cuotas reguladas	4.916	8.922	12.093	10.774
Cuotas alumnos: SENA	3.248	2.415	3.859	5.983
Cuotas alumnos: Otros	-	1.017	1.158	3.399
Cuotas monetizadas	-	668	610	861
Cuotas por Cubrir	1.668	4.822	6.466	531

FUENTE: SENA–Regional Valle.

5. EMPRESAS Y COBERTURA POBLACIONAL CON EXENCIÓN EN AM-CALI: 2003-2005

		Empresas			Trabajadores Afiliados	
Año	*CCF*	*Sin exención*	*Con exención*	*Total*	*Dependientes*	*Exentos*
2005	Comfandi – Cali	12.189	3	12.192	246.695	-
2004	Comfandi – Cali	11.474	5	11.479	232.764	43
2003	Comfandi – Cali	11.233	13	11.246	225.894	71

FUENTE: Elaboración del autor a partir de datos de la SSF.

6. SERVICIO DE MICROCRÉDITO EN EL AM-CALI: 2004–2005

Año	CCF	No. de Solicitudes Recibidas	No. de Créditos Asignados	Saldo* Disponible	Créditos* Asignados	% Tomado	Saldo por Ejecutar*
2005	Comfandi	-	-	74.572	73.564	98,65	1.008
2004	Comfandi	2	2	(25.040)	10.000	-39,94	(35.040)

FUENTE: Elaboración del autor a partir de datos de la SSF (*:Miles de Pesos).