



**GG-CA-07349-2023**

Bogotá D.C, 15 de mayo de 2023

Doctora  
Elizabeth Martínez Barrera  
Secretaria General  
Comisión Tercera Constitucional Permanente - Cámara de Representantes

Ref.: Comunicación CTCP- 3.3.-820-C-23 del 10 de mayo de 2023 , radicada en el Banco de la República con el BOG-DER-11678-2023 el 11 de mayo de 2023.

Asunto: Proposiciones Aditivas al Debate de Control Político de la Proposición No. 011 del 09 de mayo de 2023.

---

Respetada Doctora Martinez:

En atención a la comunicación de la referencia mediante la cual informa sobre la citación al debate de control político que se llevará a cabo en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el día 16 de mayo a las 9:00 am, de manera atenta se da respuesta al cuestionario formulado por el Honorable Representante Carlos Alberto Cuenca Chaux, de la siguiente manera:

**1. Sírvase informar cómo afectaría la aprobación de la reforma laboral presentada por el Gobierno Nacional en materia de empleo. ¿Qué impactos se esperarían con respecto a los costos laborales y qué repercusión tendría sobre las empresas y el empleo actual?**

En la sección especial del Reporte de Mercado Laboral No. 26 del Grupo de Análisis del Mercado Laboral (GAMLA)<sup>1</sup>, se realiza una estimación del incremento en los costos laborales de algunos puntos claves del proyecto de reforma laboral propuesto por el Gobierno Nacional. Esta estimación es contable y se realiza artículo por artículo, tomando como referencia el mercado laboral asalariado de 2022, es decir asume como base el nivel de empleo y salarios de dicho año. Este estudio analiza sólo aquellos artículos del proyecto de ley que son cuantificables, en términos de sus costos laborales, como son el ajuste de la jornada laboral, la contratación por prestación de servicios, la indemnización por despido, la remuneración de aprendices, la indexación de salarios hasta de dos salarios mínimos a la inflación, el trabajo a través de plataformas digitales y la eliminación de los contratos sindicales. Sin embargo, es importante anotar que hay otros

---

<sup>1</sup> Este informe puede ser consultado en el siguiente link:  
<https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/10626>

artículos del proyecto de ley para los cuales no se tiene una cuantificación disponible, y que podrían aumentar el efecto total estimado en ese reporte (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Costos laborales cuantificables y no cuantificables de la reforma laboral 2023.

		Costos cuantificables		
Artículos	Tema	Costo como porcentaje de masa salarial		
		Bajo impacto	Medio impacto	Alto impacto
<b>A. Costo laboral sobre componente salarial</b>				
16, 17 y 20	Trabajo diurno y nocturno, duración jornada laboral y recargos dominical y festivo	2,40	3,40	4,80
12 y 15	Contratistas independientes y por prestación de servicios	0,00	2,30	4,60
21	Remuneración de aprendices	0,24	0,45	0,66
70	Ajustes salariales para trabajadores por encima de 1 SMLMV	0,29	0,29	0,29
24	Seguridad social en plataformas digitales de reparto	0,25	0,25	0,25
60	Eliminación de contratos sindicales	0,02	0,04	0,06
	Total cuantificado (como porcentaje de la masa salarial)	3,20	6,73	10,66
	Total en billones de pesos	6,40	13,46	21,32
<b>B. Costo laboral sobre indemnizaciones</b>				
8	Indemnización por despido	1,15	1,59	1,94
	Total cuantificado (como porcentaje de la masa salarial)	1,15	1,59	1,94
	Total en billones de pesos	2,30	3,18	3,88
		Costos no cuantificables		
Artículos	Tema			
13 y 14	Tercerización laboral			
59	Prohibición de pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados			
30	Creación del jornal diario agropecuario y contrato indefinido a partir de 27 semanas			
39	Protección de empleados ante procesos de descarbonización			

Nota: estas mediciones toman como referencia el mercado laboral observado en el año 2022, y asumen que no hay cambios en la demanda laboral por efecto de la reforma.  
Fuente: cálculos propios

Los resultados cuantificables indican un incremento en el costo laboral promedio, tanto por el componente salarial (recurrente) como por el asociado a las indemnizaciones (efectivo en caso de despidos injustificados). Por el lado del componente salarial, el incremento en el costo laboral promedio podría oscilar entre el 3,2% en un escenario de bajo impacto, hasta un incremento de 10,7% en un escenario de alto impacto (6,2% en escenario medio). Por el lado del incremento en costos laborales, asociado a las indemnizaciones, el aumento promedio estaría entre un 1,2% en el escenario de bajo impacto y de 1,9% en escenario de alto impacto (1,59% en escenario medio). El Cuadro 1 resume el impacto en términos del costo laboral de cada artículo cuantificable del proyecto de ley, donde los tres artículos con mayor incremento en los costos laborales obedecen a los artículos del proyecto de reforma (16,17 y 20) relacionados con el ajuste de la jornada laboral, el trabajo diurno y nocturno, y el recargo dominical (incremento entre 2,40% y 4,80%); el artículo 12 y 15 relacionado con la contratación de contratistas independientes y de prestación de servicios (entre 0% y 4,6%) y finalmente el artículo 8, relacionado con la indemnización por despido (entre 1,15% y 1,94%).

Una vez cuantificado el incremento en los costos laborales promedio de la reforma propuesta, se realiza una estimación del efecto potencial de estos incrementos en el nivel del empleo, tomando

como base los empleos asalariados de 2022. Para dicho cálculo se utilizan las elasticidades estimadas por diferentes autores (Villar y Fernández, 2017; Antón, 2014; Morales y Medina; Bernal et al., 2017; Kugler, Kugler y Herrera, 2017; Bertoldi, 2020) que evaluaron el efecto de la reducción de parafiscales inducidos por la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607). Dado que en este caso la reforma de ley produce un incremento de los costos laborales, asociados al componente salarial, las estimaciones previas sugieren una reducción de empleos formales que podría oscilar entre los 152.000 a 746.000 puestos de trabajo, con 454.000 como promedio, en el escenario de impacto medio en costos laborales. Cabe anotar que el horizonte de este impacto sería similar al empleado por los estudios referenciados. La mayoría de ellos utilizan periodos entre tres y cuatro años después de la reforma. Por otro lado, el aumento planteado en los costos de despido podría tener efectos más grandes, pero a plazos mayores (alrededor de dos décadas). Sin embargo, estos últimos efectos son más difíciles de cuantificar por la menor disponibilidad de estimaciones de las elasticidades relevantes en la literatura.

**2. Explique como la reforma laboral impacta la creación de nuevas plazas y empleos. Aporte sus conclusiones con respecto al análisis de la evolución de la elasticidad, costos laborales y empleo total.**

Creación de nuevas plazas y evolución del empleo total: El GAMLA propone una cuantificación de los costos de la reforma que se basa en la evidencia económica previa y proporciona una estimación cuantitativa del impacto en el empleo formal. Esta cuantificación indica que, bajo el escenario medio, podrían perderse por incrementos en el costo laboral asociado al componente salarial entre 152mil y 746mil empleos (454mil en promedio). Estos empleos se perderían en un plazo de entre 3 y 4 años una vez sea implementada la reforma. La reforma incluye un componente de incremento en los costos de despido; este costo es diferente a los incrementos en los costos salariales promedio porque solo tiene lugar al momento de un despido injustificado, pero puede desincentivar la contratación. Evidencia de efectos adversos de costos de despido en la contratación y en los niveles de empleo ha sido documentada en la literatura. Los costos de despido de un empleado típico se incrementarían en un 92 % como resultado de la propuesta de reforma laboral. El equipo técnico del banco estima que el aumento planteado en los costos de despido podría tener efectos más grandes que los de los costos laborales, pero a plazos mayores (alrededor de dos décadas). Sin embargo, estos últimos efectos son más difíciles de cuantificar por la menor disponibilidad de estimaciones de las elasticidades relevantes en la literatura.

Evolución de los costos laborales después de la reforma: El equipo técnico del banco estima que los costos laborales, por los efectos en el componente salarial y medidos como porcentaje de la masa salarial, se incrementarían en promedio entre 3,2% y 10,7% (6,2% en escenario medio). Por

el lado del incremento en costos laborales, asociado a las indemnizaciones, el aumento promedio, también medido como porcentaje de la masa salarial, estaría entre un 1,2% en el escenario de bajo impacto y de 1,9% en escenario de alto impacto (1,59% en escenario medio). A estos incrementos se llegaría cuando todos los componentes de la reforma propuesta se hayan implementado. La mayoría de dichos componentes tienen una aplicación inmediata una vez entre en vigencia la ley. El componente de la reducción de la jornada laboral implica una transición de 3 años, llegando a 42 horas semanales en el año 2026.

Elasticidades precio de la demanda en el mercado laboral: Para acercarse a un posible impacto de la propuesta de reforma laboral, el equipo técnico del banco usa las elasticidades estimadas en un conjunto de seis estudios que identificaron los efectos de la reforma tributaria de 2012, la cual redujo el costo laboral promedio. Estas elasticidades indican cambios en la tasa de formalidad ante cambios en el costo laboral promedio. En los cálculos se supone que esta elasticidad se mantiene fija en el mediano plazo. El promedio de este cálculo para todos los estudios consultados es de 0,31, es decir una reducción de 0,31 puntos porcentuales (pp) por un aumento en 1pp de los costos laborales. Se estima que en el escenario medio la reforma podría reducir el empleo formal alrededor de 454.000 empleos, equivalentes a una disminución del 2,1pp de la tasa de formalidad. Cabe mencionar que en el Reporte de Mercado Laboral No 26, el equipo técnico ha incluido otros cálculos que consideran escenarios de bajo y alto impacto de los diferentes artículos del Proyecto de Ley sobre los costos laborales y el empleo. Estos escenarios permiten tener una cuantificación de la incertidumbre y el riesgo alrededor de los posibles impactos de la reforma.

### **3. Informe cómo evolucionaría la elasticidad, costos laborales y productividad de ser aprobada la reforma laboral. ¿Qué implicaciones tiene la reforma sobre la productividad laboral y qué impactos económicos se pueden esperar?**

Las respuestas a las preguntas anteriores contienen la cuantificación de la evolución de los costos laborales de ser aprobada la reforma. Con respecto a las elasticidades del empleo y la tasa de formalidad ante cambios en los costos laborales, los cálculos presentados suponen que éstas no cambian y el equipo técnico del Banco no tiene estimaciones sobre la dirección o magnitud de un posible cambio en dichos parámetros. Los impactos económicos que el equipo técnico del Banco ha calculado se circunscriben solamente al efecto de la reforma en los costos laborales y el empleo formal, los cuales se presentan en las respuestas anteriores o subsiguientes. El equipo técnico del Banco no tiene cálculos sobre el efecto de la reforma laboral en la productividad, aunque vale la pena mencionar que el sector informal, que crecería de acuerdo con los cálculos presentados, es típicamente menos productivo que el sector formal.

**4. ¿Puede determinarse qué impacto tendrá la reforma laboral por sectores económicos?  
¿Cuáles serían los más afectados o beneficiados y por qué?**

Es posible estimar, por grandes sectores económicos, el incremento que las modificaciones propuestas en el proyecto de reforma generarían sobre el costo laboral promedio, tomando como referencia el empleo y los salarios del mercado laboral en 2022. Para esta estimación se toman en cuenta los artículos del proyecto de ley cuantificables en los costos laborales asociados a su componente salarial, por sector económico. Entre estos están aquellos que modifican la jornada laboral, el trabajo diurno y nocturno, los recargos nocturnos, dominical y festivo, la contratación por prestación de servicios, la remuneración de aprendices y la indexación de salarios hasta dos salarios mínimos a la inflación. Por no disponer del sector económico de manera precisa en las fuentes de información utilizadas, no se incluyen los aumentos de los costos que tendrían el pago de la seguridad social en plataformas digitales de reparto y la eliminación de contratos sindicales.

El Cuadro 2 muestra que las actividades profesionales, las actividades artísticas, de recreación y otro tipo de servicios, el alojamiento y servicios de comida, así como el comercio son los más afectados con mayores incrementos en el costo laboral promedio. Los aumentos, en el escenario de impacto medio, serían de 22,3%, 15,1%, 9,5% y 8,4% de su masa salarial, respectivamente. En los dos primeros sectores el mayor impacto se explica por el paso de contratistas independientes a asalariados dependientes; mientras que en el sector de alojamiento y servicios de comida y en el sector del comercio, los costos son jalonados por mayores impactos en las reducciones del trabajo diurno y la jornada laboral y el aumento del recargo dominical y festivo. Por su parte, los sectores que saldrían menos afectados son administración pública, salud y educación (2,5%), actividades financieras (3,0%) y electricidad, gas agua (35%). Finalmente, en el Cuadro 3 se presenta el incremento de los costos laborales promedio por sector económico y tamaño de empresa debido al aumento en las indemnizaciones por despido. En este caso el tamaño de los efectos tiende a ser más homogéneo entre sectores y entre empresas pequeñas, medianas y grandes.

Cuadro 2. Efectos heterogéneos en costos extra salariales por sector económico y tamaño de empresa.

Sector económico y tamaño de firma	Asalariados <sup>a/</sup>		Costo extrasalarial (porcentaje de la masa salarial)		
	Número (miles)	Porcentaje	Bajo impacto	Medio impacto	Alto impacto
Agropecuario	319	4,0	3,4	5,0	6,6
Minería	114	1,4	2,1	2,9	3,8
Manufactura	1.133	14,2	3,1	4,2	5,4
Electricidad, gas y agua	167	2,1	2,8	3,5	4,1
Construcción	480	6,0	3,5	4,3	5,1
Comercio	1.239	15,5	4,7	8,4	12,8
Transporte y almacenamiento	455	5,7	4,3	7,1	10,7
Alojamiento y servicios de comida	300	3,7	5,7	9,5	14,4
Información y comunicaciones	296	3,7	3,0	5,6	8,2
Actividades financieras	355	4,4	2,1	3,0	3,9
Actividades inmobiliarias	155	1,9	3,9	6,5	10,3
Actividades profesionales	820	10,3	2,9	22,3	41,9
Administración pública, salud y educación	1.911	23,9	1,7	2,5	3,6
Actividades artísticas, de recreación y otras	249	3,1	4,1	15,1	26,3
2 a 50 trabajadores (micro y pequeñas empresas)	2.833	35,5	4,5	9,2	15,0
51 y más trabajadores (medianas y grandes empresas)	5.159	64,5	2,7	6,2	10,0
<b>Total</b>	<b>7.992</b>	<b>100</b>	<b>2,9</b>	<b>6,5</b>	<b>10,3</b>

Nota:

<sup>a/</sup> obreros y empleados privados y públicos cotizantes a seguridad social en GEIH.

No incluye los efectos sobre plataformas digitales y contratos sindicales.

Fuentes: Ministerio de Salud y Protección Social (PILA); DANE (GEIH); cálculos propios.

Cuadro 3. Efectos heterogéneos en costos laborales por sector económico y tamaño de empresa asociados al aumento en indemnizaciones.

Sector económico y tamaño de firma	Asalariados <sup>a/</sup>		Costo extrasalarial (porcentaje de la masa salarial)		
	Número (miles)	Porcentaje	Bajo impacto	Medio impacto	Alto impacto
Agropecuario	319	4,0	0,7	0,9	1,1
Minería	114	1,4	2,0	2,8	3,4
Manufactura	1.133	14,2	0,8	1,1	1,4
Electricidad, gas y agua	167	2,1	1,0	1,4	1,7
Construcción	480	6,0	1,7	2,4	2,9
Comercio	1.239	15,5	0,9	1,2	1,5
Transporte y almacenamiento	455	5,7	0,8	1,2	1,4
Alojamiento y servicios de comida	300	3,7	0,9	1,3	1,5
Información y comunicaciones	296	3,7	1,9	2,6	3,2
Actividades financieras	355	4,4	1,1	1,6	1,9
Actividades inmobiliarias	155	1,9	1,0	1,4	1,7
Actividades profesionales	820	10,3	0,9	1,2	1,4
Administración pública, salud y educación	1.911	23,9	0,8	1,1	1,3
Actividades artísticas, de recreación y otras	249	3,1	0,9	1,3	1,6
2 a 50 trabajadores (micro y pequeñas empresas)	2.833	35,5	1,2	1,6	2,0
51 y más trabajadores (medianas y grandes empresas)	5.159	64,5	1,1	1,5	1,8
<b>Total</b>	<b>7.992</b>	<b>100</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,9</b>

Nota:

<sup>a/</sup> obreros y empleados privados y públicos cotizantes a seguridad social en GEIH.

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (PILA); DANE (GEIH); cálculos propios.



**5. Explique qué otros efectos tendrían los costos laborales en otros agregados macroeconómicos de aprobarse la reforma en referencia.**

El equipo técnico del Banco no dispone de estimaciones de efectos en otros agregados macroeconómicos, solamente sobre las estimaciones ya presentadas de los efectos sobre el costo laboral promedio y el empleo.

**6. En su opinión, ¿la reforma laboral mejora los mecanismos de protección social de los empleados formales en el país?**

Varios puntos de la reforma laboral traen potenciales beneficios para los trabajadores formales del país. Entre estos están el aumento en los ingresos vía ampliación de la jornada nocturna y los recargos de dominicales y festivos, y el aumento en la remuneración en el caso de los aprendices. También busca una mayor estabilidad laboral por cuenta de la mayor regulación de contratos a término fijo y por prestación de servicios y el aumento en las indemnizaciones por despido sin justa causa. En el caso de las plataformas digitales, la reforma también formalizaría a los trabajadores, lo cual les daría acceso a todos los beneficios de la seguridad social.

Sin embargo, es importante notar que estos beneficios llegarían a aquellos trabajadores que conserven o consigan un trabajo formal. Como ya se mencionó, las estimaciones del equipo técnico sugieren que la propuesta de reforma, también puede tener efectos negativos significativos sobre el número de empleos formales. Esto implicaría retrocesos en ingreso y estabilidad laboral para aquellos trabajadores que pierdan el trabajo o para aquellos cuyas probabilidades de encontrar empleo formal se verían afectadas por la reforma.

**7. De aprobarse esta reforma laboral, ¿qué sucedería con la informalidad en Colombia?**

El equipo técnico de Banco realizó una cuantificación del efecto que produciría el cambio en los costos laborales sobre la tasa de formalidad. Esta cuantificación utiliza elasticidades previamente estimadas provenientes de la literatura especializada<sup>2</sup>. Los resultados sugieren que los costos salariales adicionales, por cuenta de la reforma laboral, podrían implicar una reducción de la tasa de formalidad, entre 0,7 pp y 3,4 pp, con 2,1 pp como promedio, en el escenario de impacto medio en costos laborales. Por otra parte, podrían existir reducciones adicionales de la tasa de formalidad por cuenta del aumento en los costos de indemnización por despido injustificado, sin embargo, no se dispone de una cuantificación precisa del efecto que se produciría por este canal.

---

<sup>2</sup> Los artículos académicos utilizados para la cuantificación aquí mencionada se referencian en el Cuadro 8 de la sección especial del Reporte de Mercado Laboral No. 26 que puede ser consultado en: <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/10626>

Cabe mencionar que la reducción de empleo formal, que señala el ejercicio presentado en la sección especial del Reporte de Mercado Laboral No. 26, no se traduce necesariamente en un efecto directo sobre la informalidad. Esto obedece a que los trabajadores que potencialmente perderían su empleo en el segmento formal podrían moverse hacia la informalidad, el desempleo o la inactividad. Sin embargo, la dirección y magnitud de dichas transiciones no ha sido cuantificada.

**8. Informe sobre las recomendaciones que usted haría desde el Banco de la República sobre la reforma laboral en curso.**

La recomendación desde el Banco de la República es que, como en cualquier discusión de política pública, es fundamental que se estudien a profundidad y se ponderen los costos y los beneficios de las reformas propuestas, así como que se estudien y cuantifiquen los riesgos por la incertidumbre alrededor de los efectos intencionados y no intencionados propios de reformas estructurales. En el caso de la reforma laboral, algunos de los beneficios que se generan para los trabajadores formales en términos de ingreso y estabilidad laboral son claros. La magnitud de estos beneficios depende crucialmente de qué ocurra con el empleo formal después de la reforma. Los cálculos del equipo técnico del Banco sugieren que los efectos negativos que la reforma puede tener sobre el empleo formal actual y sobre la generación de empleo formal en el futuro son potencialmente significativos. Estos cálculos han sido presentados también con unos rangos que resultan de considerar diferentes escenarios con impactos bajos, medios y altos de los diferentes artículos y la incertidumbre propia alrededor de las estimaciones sobre las elasticidades. Esta gran amplitud ilustra el riesgo que debe ser considerado como parte del análisis de la reforma.

Finalmente me permito manifestarle que las respuestas al cuestionario presentado por el Honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure serán remitidas en escrito separado a la mayor brevedad.

Cordialmente,

  
Leonardo Villar Gómez  
Gerente  
Gerencia General



Copias:

H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux; Comisión Tercera - Cámara de Representantes

H.R. Christian Munir Garcés Aljure; Comisión Tercera - Cámara de Representantes



**GG-CA-07353-2023**

Bogotá D.C, 15 de mayo de 2023

Doctora  
Elizabeth Martínez Barrera  
Secretaria General  
Comisión Tercera Constitucional Permanente - Cámara de Representantes

Ref.: Comunicación CTCP- 3.3.-820-C-23 del 10 de mayo de 2023 , radicada en el Banco de la República con el BOG-DER-11678-2023 el 11 de mayo de 2023.

Asunto: Proposiciones Aditivas al Debate de Control Político de la Proposición No. 011 del 09 de mayo de 2023.

Respetada Doctora Martinez:

En atención a la comunicación de la referencia mediante la cual informa sobre la citación al debate de control político que se llevará a cabo en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el día 16 de mayo a las 9:00 am, de manera atenta se da respuesta al cuestionario formulado por el Honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure, de la siguiente manera:

El estudio recientemente elaborado por el Grupo de Análisis de Mercado Laboral y publicado en el Reporte de Mercado Laboral No. 26 el día 9 de mayo de 2023 tenía un alcance específico y se limitó a cuantificar los posibles efectos de algunos artículos laborales del Proyecto de Ley No 367 de 2023 sobre los costos laborales, los costos de despido, el empleo formal y la tasa de formalidad. A la fecha el Banco no cuenta con estudios sobre la estimación del impacto de la reforma laboral sobre otras variables de la economía. A continuación, sin embargo, se proveen algunos elementos que pueden desprenderse del estudio realizado y que pueden ser parte de las respuestas a las preguntas formuladas.

**1. ¿Cuál es la estimación del impacto fiscal de la reforma laboral en Colombia y cómo se financiará?**

El estudio realizado apunta a una reducción significativa del empleo formal que se traduciría, por supuesto, en un aumento de la informalidad. En general los empleados y las empresas informales pagan menos impuestos y contribuyen menos a la seguridad social, pero tienen acceso al sistema de salud (por ejemplo, vía el régimen subsidiado). Así, es posible que el impacto fiscal sea negativo dado que los ingresos por impuestos y contribuciones a seguridad social se reducirían sin un efecto equivalente de reducción en los gastos. A largo plazo el cálculo del efecto fiscal también va a depender del sistema de pensiones; la dirección del

efecto dependerá de si los trabajadores informales tendrán o no acceso a algún tipo de mesada en su vejez.

**2. ¿Cuál es la estimación del impacto económico de la reforma laboral en Colombia?**

El estudio realizado es un análisis parcial de la reforma, en el que se supone que muchas variables de la economía están constantes. Un análisis completo de la reforma requiere el uso de modelos más complejos, que tengan en cuenta todas las relaciones en la economía y variables y que incluya también los efectos sobre precios y salarios.

**3. ¿Cómo espera que la reforma laboral afecte la competitividad y productividad de la economía colombiana?**

El proyecto de reforma laboral podría afectar la competitividad y la productividad de la economía colombiana a través de diferentes mecanismos. Por un lado, los mayores costos laborales podrían llevar, al menos en el corto plazo, a una pérdida de competitividad de los productores nacionales en el mercado internacional. Por otro lado, la mayor estabilidad laboral, por cuenta del aumento de la indemnización por despido injustificado, tendría efectos ambiguos sobre la productividad laboral; mientras que para algunos trabajadores esto puede ser un incentivo a realizar de mejor manera su trabajo, para otros, la menor probabilidad de ser despedidos puede generar desincentivos al buen desempeño de las labores. Así mismo, si la destrucción de empleo formal se traduce en un desplazamiento de los trabajadores al segmento informal, se podrían esperar pérdidas de productividad en la medida que este último segmento, en general, es menos productivo.

Cabe mencionar que el equipo técnico del Banco no tiene cálculos sobre cuál de estos mecanismos prima y, por lo tanto, no hay una cuantificación precisa del potencial efecto de la reforma laboral sobre la competitividad o la productividad

**4. ¿Cuáles son las proyecciones de empleo para el país en el cierre de 2023? ¿Cómo cambian esas proyecciones en el caso de aprobarse el proyecto de reforma laboral?**

El equipo técnico del Banco de la República no dispone actualmente de proyecciones sobre el empleo al cierre de 2023. Sin embargo, en el Reporte de Mercado Laboral del GAMLA se publican regularmente pronósticos de la tasa de desempleo (TD). El más reciente pronóstico, publicado en el Reporte de Mercado Laboral No. 26, indica que la TD urbana para 2023 en promedio se situará entre el 10,3% y 12,7%, con un 11,5% como valor más probable. La nacional se ubicaría entre 9,8% y 12,2%, con un 11% como cifra más probable. Ambas sendas implican leves aumentos de la TD en el transcurso de 2023. Cabe mencionar que dichas proyecciones sobre la TD no incorporan los posibles efectos de la reforma laboral de llegar a ser aprobada.

**5. ¿Qué impacto tendrá la reforma laboral sobre la inflación?**

El aumento de los costos laborales calculado en el estudio del Banco resultaría en un aumento de los costos reales que enfrentan las empresas. A corto plazo, es posible que este aumento en los costos le sea trasladado a los consumidores vía precios, lo cual generaría inflación mientras la economía recorre el proceso de ajuste después de la reforma. En el contexto actual caracterizado por una inflación alta y persistente, esto podría resultar en que el proceso de desinflación tarde más tiempo. El efecto sobre la inflación dependerá de la posibilidad que tengan las empresas de trasladar los costos a sus precios y de los efectos que la pérdida de empleo formal tenga sobre el ingreso de los trabajadores formales e informales. A largo plazo una vez la economía se haya ajustado, la reforma no debería tener efectos sobre el nivel de la inflación. No obstante, la reforma incluye un mayor grado de indexación de los salarios a la inflación pasada, lo cual puede resultar en que la inflación en Colombia sea aún más persistente y difícil de llevar la meta del 3%, especialmente cuando la economía reciba choques fuertes y duraderos como los recibidos en los últimos años.

**6. ¿En caso de aprobarse el proyecto de reforma laboral presentado, cuánto incrementaría el costo por empleado a las empresas?**

En la sección especial del Reporte de Mercado Laboral No. 26 del Grupo de Análisis del Mercado Laboral (GAMLA), se realiza una estimación del incremento en los costos laborales de algunos puntos claves del proyecto de reforma laboral propuesto por el Gobierno Nacional. Esta estimación es contable y se realiza artículo por artículo, tomando como referencia el mercado laboral asalariado de 2022, es decir asume como base el nivel de empleo y salarios de dicho año. Este estudio analiza sólo aquellos artículos del proyecto de ley que son cuantificables, en términos de sus costos laborales, como son el ajuste de la jornada laboral, la contratación por prestación de servicios, la indemnización por despido, la remuneración de aprendices, la indexación de salarios hasta de dos salarios mínimos a la inflación, el trabajo a través de plataformas digitales y la eliminación de los contratos sindicales. Sin embargo, es importante anotar que hay otros artículos del proyecto de ley para los cuales no se tiene una cuantificación disponible, y que podrían aumentar el efecto total estimado en ese reporte (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Costos laborales cuantificables y no cuantificables de la reforma laboral 2023.

		Costos cuantificables		
Artículos	Tema	Costo como porcentaje de masa salarial		
		Bajo impacto	Medio impacto	Alto impacto
<b>A. Costo laboral sobre componente salarial</b>				
16, 17 y 20	Trabajo diurno y nocturno, duración jornada laboral y recargos dominical y festivo	2,40	3,40	4,80
12 y 15	Contratistas independientes y por prestación de servicios	0,00	2,30	4,60
21	Remuneración de aprendices	0,24	0,45	0,66
70	Ajustes salariales para trabajadores por encima de 1 SMLMV	0,29	0,29	0,29
24	Seguridad social en plataformas digitales de reparto	0,25	0,25	0,25
60	Eliminación de contratos sindicales	0,02	0,04	0,06
	Total cuantificado (como porcentaje de la masa salarial)	3,20	6,73	10,66
	Total en billones de pesos	6,40	13,46	21,32
<b>B. Costo laboral sobre indemnizaciones</b>				
8	Indemnización por despido	1,15	1,59	1,94
	Total cuantificado (como porcentaje de la masa salarial)	1,15	1,59	1,94
	Total en billones de pesos	2,30	3,18	3,88
		Costos no cuantificables		
Artículos	Tema			
13 y 14	Tercerización laboral			
59	Prohibición de pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados			
30	Creación del jornal diario agropecuario y contrato indefinido a partir de 27 semanas			
39	Protección de empleados ante procesos de descarbonización			

Nota: estas mediciones toman como referencia el mercado laboral observado en el año 2022, y asumen que no hay cambios en la demanda laboral por efecto de la reforma.  
Fuente: cálculos propios

Los resultados cuantificables indican un incremento en el costo laboral promedio, tanto por el componente salarial (recurrente) como por el asociado a las indemnizaciones (efectivo en caso de despidos injustificados). Por el lado del componente salarial, el incremento en el costo laboral promedio podría oscilar entre el 3,2% en un escenario de bajo impacto, hasta un incremento de 10,7% en un escenario de alto impacto (6,2% en escenario medio). Por el lado del incremento en costos laborales, asociado a las indemnizaciones, el aumento promedio estaría entre un 1,2% en el escenario de bajo impacto y de 1,9% en escenario de alto impacto (1,59% en escenario medio). El Cuadro 4 resume el impacto en términos del costo laboral de cada artículo cuantificable del proyecto de ley, donde los tres artículos con mayor incremento en los costos laborales obedecen a los artículos del proyecto de reforma (16,17 y 20) relacionados con el ajuste de la jornada laboral, el trabajo diurno y nocturno, y el recargo dominical (incremento entre 2,40% y 4,80%); el artículo 12 y 15 relacionado con la contratación de contratistas independientes y de prestación de servicios (entre 0% y 4,6%) y finalmente el artículo 8, relacionado con la indemnización por despido (entre 1,15% y 1,94%).

7. El proyecto de reforma laboral busca que sea más difícil para las empresas despedir a un empleado ¿Cuáles son los efectos sobre la productividad de esta medida? ¿Cuál es el impacto monetario para las empresas de estos incentivos negativos a la productividad?

Ver respuesta a la pregunta 3.

**8. ¿Cuáles son los incentivos que tiene la reforma laboral para superar la informalidad y el desempleo**

El aumento en los costos laborales por cuenta de la reforma laboral podría implicar una reducción de empleos formales que oscilaría entre los 152.000 a 746.000 puestos de trabajo, con 454.000 como promedio, en el escenario de impacto medio en costos laborales. Por otra parte, podrían existir reducciones adicionales en el empleo formal por cuenta del aumento en los costos de indemnización por despido injustificado, sin embargo, no se dispone de una cuantificación precisa del efecto que se produciría por este último canal.

Cabe mencionar que esta reducción de empleo formal no se traduce necesariamente en un efecto directo sobre la informalidad o el desempleo. Esto obedece a que los trabajadores que potencialmente perderían su empleo en el segmento formal podrían moverse hacia la informalidad, el desempleo o la inactividad. Sin embargo, la dirección y magnitud de dichas transiciones no ha sido cuantificada.

**9. ¿Qué impacto puede tener la reforma laboral en Colombia para la generación de nuevas empresas y la promoción del emprendimiento?**

El documento del Banco reporta un mayor aumento de los costos laborales y un mayor impacto en el empleo formal de las pequeñas y medianas empresas. Es posible que los mayores costos laborales dificulten la entrada de nuevas empresas que empiezan teniendo un tamaño bajo. El aumento en los costos de despido puede dificultar las decisiones de contratación de nuevas empresas toda vez que su probabilidad de supervivencia es menor, pero enfrentarían costos aún mayores en caso de que el negocio no sea exitoso. El Banco no cuenta con una cuantificación de estos efectos.

**10. ¿Cuáles son las consecuencias económicas para Colombia de mantener una tasa de desempleo en dos dígitos y cómo afecta esto al índice de pobreza del país, si la reforma laboral no busca generar nuevos empleos, tal como lo ha manifestado la Ministra de Trabajo?**

El desempleo está asociado con pérdidas de capital humano y una subutilización de recursos en la economía que no permite que la economía opere a plena capacidad. A nivel micro, está asociado con bajos niveles de bienestar no solamente por los efectos sobre el ingreso de las personas desempleadas sino también por las consecuencias psicológicas y sociales que enfrenta una persona que no consigue emplearse.

**11. ¿Cómo espera que la reforma laboral afecte la distribución del ingreso en Colombia?**

Una fracción significativa de los empleados informales percibe salarios inferiores al salario mínimo. En promedio los salarios de los trabajadores informales son menores que los de los trabajadores formales. De acuerdo con el estudio realizado, el aumento de los costos laborales que conlleva la reforma resultaría en un aumento de la informalidad. Si esto es así,

podría haber un aumento de la oferta de trabajadores en el sector informal que a su vez podría resultar en una reducción de sus ingresos vis-a-vis los trabajadores formales, y con ello un aumento de la desigualdad de ingreso entre los dos grupos de trabajadores. El Banco no cuenta con una cuantificación de estos efectos.

**12. ¿Cómo espera que la reforma laboral afecte la competitividad de Colombia en el mercado global y la inversión extranjera en el país? ¿Se están tomando medidas para mitigar los posibles impactos negativos en este sentido?**

En general el aumento de los costos laborales que no esté respaldado por un aumento de la productividad hace menos competitivas a empresas nacionales y extranjeras que operen formalmente en el país. El Banco no cuenta con una cuantificación de estos efectos sobre competitividad y sobre la inversión extranjera. Las medidas para mitigar estos impactos recaen sobre otras entidades encargadas de formular política económica y están fuera del alcance de la política monetaria y de los instrumentos con que el Banco de la República cuenta para el cumplimiento de sus objetivos y funciones.

Finalmente me permito manifestarle que las respuestas al cuestionario presentado por el Honorable Representante Carlos Alberto Cuenca Chaux fueron remitidas mediante comunicación GG-CA-07349-2023 del 15 de mayo de 2023.

Cordialmente,

  
Leonardo Villar Gómez  
Gerente  
Gerencia General

Copias:

H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux; Comisión Tercera - Cámara de Representantes

H.R. Christian Munir Garcés Aljure; Comisión Tercera - Cámara de Representantes