

Análisis del impacto de la reforma laboral sobre la demanda de trabajo

Felipe Barrera O.¹
Mauricio Cárdenas S.²

Abstract

This document describes and analyzes the labor reform contained in the Law 789 of 2002. We calculate the impact on employment from reductions in labor costs due to this reform. We estimate that the reform can produce between 59,250 and 142,500 new jobs over the next four years. However, in order to decrease the unemployment rate to 12%, it is necessary to complement the reform with other initiatives such as student retention included in the "Plan de Desarrollo". Besides job creation, the reform potentially further formalizes the labor market and may increase the income elasticity of labor demand.

Resumen

Este documento describe y analiza la reforma laboral contenida en la ley 789 de 2002. A partir de cuantificaciones de reducción en costos laborales inducidas por la reforma, calculamos el potencial impacto sobre empleo. Estimamos que la reforma podría generar un aumento en el rango de 49,250 a 142,500 nuevos empleos durante los próximos cuatro años. Sin embargo, para disminuir la tasa de desempleo a 12% es necesario complementar la reforma con otras iniciativas como, por ejemplo, la retención escolar planteada en el Plan de Desarrollo. Además de la creación de nuevos empleos, la reforma podría inducir formalización del mercado laboral y aumentos de la elasticidad ingreso de la demanda por trabajo.

Keywords: Labor reforms, Labor costs, Employment, Labor demand income elasticity.

Palabras clave: Reforma laboral, Costos laborales, Nuevos empleos, Elasticidad, Ingresos de la demanda de trabajo.

¹ Subdirector Social de Fedesarrollo.

² Presidente de la Titularizadora Colombiana S.A.

I. Introducción

Después de varios años de dilación, el pasado mes de diciembre el Congreso de la República promulgó la ley 789 de 2002 por medio de la cual "se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo". Aunque muchas de las iniciativas orientadas a darle flexibilidad al mercado laboral fueron discutidas en el país desde mediados de los años noventa, no cabe duda que su materialización y concreción es, en muy buena parte, atribuible a la extraordinaria labor que desarrolló Juan Luis Londoño en su condición de Ministro de Protección Social. Por ello, es un privilegio publicar en este número de Coyuntura Social dedicado a su memoria, un análisis de la reforma laboral que dejó como legado.

La ley está estructurada alrededor de siete capítulos, que contienen disposiciones sobre los siguientes temas:

- Definición del Sistema de Protección Social
- Régimen de subsidio al empleo
- Régimen de protección al desempleado
- Régimen especial de aportes para la promoción del empleo
- Régimen de organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar
- Actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje
- Protección de aportes y otras disposiciones

En la definición del sistema de protección social se crea el Fondo de Protección Social como una cuenta especial de la Nación, bajo las normas de contratación del derecho privado. Aunque la ley no es explícita, potencialmente

este Fondo se utilizará para agrupar una serie de programas sociales bajo un mismo arreglo institucional. Con esto se logrará una mayor coherencia y complementariedad de la política social, así como un mayor control sobre la efectividad de los programas. Este es un tema que si bien rebasa el alcance de este trabajo, amerita un detallado análisis una vez se conozcan las medidas que reglamenten el diseño del Fondo apenas esbozado en la ley.

En cuanto al régimen de subsidio al empleo, la ley crea los subsidios contracíclicos (se activan en épocas de recesión) a las pequeñas y medianas empresas que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados (especialmente en zonas rurales). Adicionalmente, se introduce un programa de microcrédito con un componente no reembolsable (equivalente a las cotizaciones parafiscales a salud, pensiones y riesgos profesionales por cuatro meses) con cargo a recursos de las Cajas de Compensación Familiar. Se mantiene la figura del subsidio familiar en dinero también pagado por las Cajas (15% mayor para trabajadores del sector agropecuario).

Con relación al régimen de protección al desempleado, la ley introduce la figura de subsidio temporal al desempleo (cuya reglamentación y financiación deberá ser definida por el gobierno nacional, presumiblemente también con carácter contracíclico). Por su parte, con cargo a recursos propios, los programas de educación, capacitación, recreación y turismo social de las Cajas de Compensación deberán cubrir por un año -en las mismas condiciones- a los desempleados con vinculación anterior a estas entidades. Además, los desempleados con vinculación anterior a las Cajas recibirán un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo

legal mensual (dividido en seis cuotas mensuales) así como capacitación para el proceso de inserción laboral³. En el caso de jefes cabeza de hogar sin vinculación anterior a las Cajas, la ley establece un subsidio equivalente pero con escasa financiación, lo cual implicará grandes dificultades en la selección de beneficiarios. Por último, la ley obliga al Servicio Nacional de Aprendizaje a destinar el 25% de sus recursos en la capacitación de la población desempleada.

El cuarto capítulo es el relacionado con el régimen especial de aportes para la promoción del empleo, cuyo análisis es el eje central de este trabajo. En esencia, mientras la tasa de desempleo nacional exceda el 12%, la ley excluye del pago de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar, al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a los empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002 siempre que estos no devenguen más de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Las personas elegibles para este beneficio deben reunir al menos una de las siguientes condiciones: tener entre 16 y 25 años, ser mayor de 50, ser jefe cabeza de hogar⁴, estar privadas de la libertad o estar empujado sin solución de continuidad después de haber recobrado la libertad, tener un 25% de dis-

minución en su capacidad laboral y, por último, ser reinsertadas. El valor de los aportes de la empresa no puede ser menor al de los doce meses anteriores ajustado por el IPC y no podrá exceder el diez por ciento (10%) de los aportes ordinarios. De otra parte, también quedan excluidos de los aportes los estudiantes entre 16 y 25 años con jornada de estudio diaria no inferior a cuatro horas.

El capítulo quinto introduce las reformas a la organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar. Se redefinen las funciones de las Cajas y se amplía su espectro de acción, incluyendo actividades propias del sistema financiero, sin limitar ninguna de las actividades que hoy realizan. Se crean nuevas figuras de afiliación, como en el caso de trabajadores independientes o desempleados previamente vinculados, una vez vencido su período de protección. De otra parte, se simplifica la vigilancia de las Cajas, al tiempo que se tipifican las actividades y conductas de los administradores que pueden dar origen a sanciones personales. Adicionalmente, se precisan las funciones de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

El capítulo sexto retoma algunas disposiciones con efectos directos sobre la demanda de trabajo. En primer lugar se reforma el Código

³ Para financiar estas actividades la ley obliga a las Cajas a crear individualmente un fondo para el fomento del empleo y la protección del desempleo con recursos provenientes del 1% (hasta 3% para ciertas Cajas) de los recaudos para los subsidios familiares (con cargo al componente de vivienda), así como el porcentaje no ejecutado de las cuotas de sostenimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar y el ahorro en los gastos de administración de cada Caja (que deben bajar de 10% de los ingresos provenientes de los aportes parafiscales en 2002 a 8% en 2004).

⁴ Se considera jefe cabeza de hogar desempleado la persona que demuestre haber sido afiliada anteriormente (como cotizante y no como beneficiaria) a una EPS o una Caja de Compensación, con personas a cargo y que en momento de recibir el subsidio no sea afiliada como empleada ni a una EPS, ni a una Caja de Compensación, ni como cotizante ni como beneficiario.

Sustantivo del Trabajo al definir trabajo ordinario (sin beneficio de recargos) como el realizado entre las 6 a.m. y las 10 p.m. En el régimen anterior, las horas de trabajo comprendidas entre las 6 p.m. y las 10 p.m. gozaban del beneficio por trabajo nocturno. De otra parte, el trabajo en domingo y festivos se remunerará con un recargo del 75% sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas (en contraste con 100% en el régimen anterior). Con relación a la terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa se pagará una indemnización en los siguientes términos:

- Para trabajadores que devenguen un salario inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales:

Treinta (30) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los treinta (30) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción;

- Para trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez (10), salarios mínimos legales mensuales.

Veinte (20) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo, se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los veinte (20) días básicos del numeral 1 anterior, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Este capítulo contiene otras disposiciones que reforman el sistema de capacitación laboral. El contrato de aprendizaje no podrá durar más de dos años. Durante la fase lectiva el aprendiz recibirá un sostenimiento mensual de 50% del salario mínimo, que se elevará a 75% durante la fase práctica (100% cuando la tasa de desempleo nacional sea menor a 10%)⁵. Esta obligación se puede sustituir con el pago al SENA de una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un salario mínimo legal vigente. Por último, se crea en el SENA el Fondo Emprender, con el objeto de financiar iniciativas empresariales desarrolladas por aprendices.

Finalmente, la ley incluye un último capítulo que contiene disposiciones varias, entre las que se encuentran la posibilidad de repartir hasta el 10% de las utilidades a través de acciones a los trabajadores que no devenguen más de 10 salarios mínimos mensuales. Las utilidades derivadas de estas acciones no serán sujetas a impuesto dentro de los 5 años en que sean transferidas al trabajador. Además se crea la Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de generación de empleo, y se da libertad a los em-

⁵ Se tendrá un aprendiz por cada 20 trabajadores y uno adicional por fracción de 10. Las Empresas que tengan entre quince (15) y veinte (20) trabajadores, tendrán un aprendiz.

pleados públicos de colocar los recursos de las cesantías en cualquiera de los fondos existentes.

Como se ve, la reforma es amplia y compleja. Este trabajo se concentra en aquellos aspectos específicos que tienen incidencia sobre los costos laborales, es decir sobre el costo de contratación de mano de obra para los empleadores. Una vez identificados los cambios en los costos laborales que se desprenden de la reforma se puede cuantificar su impacto sobre la demanda de trabajo, dadas las estimaciones de la elasticidad precio de la demanda de trabajo. El documento se divide en cinco partes. En la segunda se analizan los costos laborales (diferentes al salario) antes y después de la reforma. En la tercera sección se discute la evolución de los costos de despido. La cuarta sección establece el impacto esperado de la reforma sobre empleo. La quinta sección presenta algunas conclusiones generales.

II. Los costos laborales antes y después de la reforma

El Cuadro 1 resume los costos laborales no salariales existentes en Colombia antes de la reforma. Para trabajadores con beneficios completos, las cesantías equivalen a una doceava parte del salario más sus respectivos intereses, lo que representa 9,3% del salario. La cobertura de la seguridad social impone una serie de contribuciones sobre el empleador que representan la mayor parte de los costos laborales no salariales. El aporte para pensiones es de 13,5% del salario, de los cuales el trabajador asume 3.4 puntos⁶. En el

Cuadro 1
COSTOS LABORALES NO SALARIALES
COMO % DEL SALARIO

Ley 50 de 1990	Con beneficios completos	Salario integral
Cesantías		
Tasa nominal	9,3	-
Otros beneficios		
Vacaciones (15 días al año)	4,2	4,2
Primas (2 pagos de 15 días al año)	8,9	-
Contribuciones a la Seguridad Social		
Pensiones	13,5	14,5
(Pagado por el trabajador)	(3,4)	(4,4)
Salud	12,0	12,0
(Pagado por el trabajador)	(4,0)	(4,0)
Contribuciones parafiscales	9,0	9,0
Total	56,9	39,7
Total pagado por la firma	49,5	31,3
Total pagado por el trabajador	7,4	8,4

Fuente: cálculos de los autores.

caso de salud el aporte es de 12%, de los cuales el trabajador asume 4 puntos. Por su parte, las contribuciones parafiscales suman 9% del salario y tienen como destino las Cajas de Compensación (4%), el SENA (3%) y el ICBF (2%). Las primas legales (dos pagos semestrales equivalentes a medio salario cada uno) y las vacaciones (15 días hábiles) representan 8.9% y 4.2% del salario, respectivamente. La totalidad de los costos laborales no salariales representa un cargo adicional de 49.5% sobre el salario del trabajador. En el caso de los trabajadores contratados bajo la modalidad de salarios integral (solo aplicable a quienes devenguen más de 10 salarios mínimos mensuales) el empleador no está obliga-

⁶ Los trabajadores que devengan más de cuatro salarios mínimos aportan un punto adicional a pensiones (14,5% del salario).

do al pago de cesantías y primas con lo que los costos laborales no salariales se reducen a 31.3% del salario.

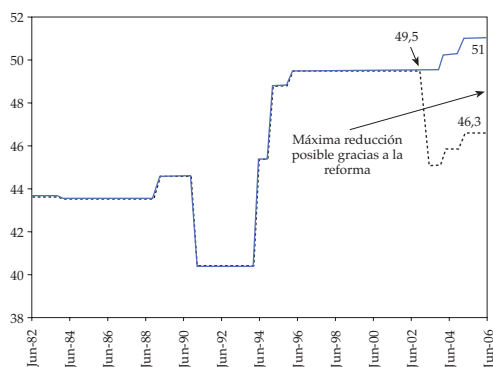
El Gráfico 1 presenta la evolución de estos costos desde 1982. Como se aprecia, los costos laborales no salariales tuvieron un incremento de más de 10 puntos debido al incremento de las cotizaciones para pensiones y salud que se introdujo en la ley 100 de 1993. Es decir, si bien se redujeron los costos laborales con la eliminación de la doble retroactividad en el pago de las cesantías (ley 50 de 1990), el efecto de la reforma a la seguridad social más que contrarrestó esta tendencia. De otra parte, la reciente reforma pensional (ley 797 de 2003) elevó nuevamente las cotizaciones en dos puntos adicionales (un punto por año en el período 2004-2005), de los cuales

el 75 por ciento debe ser pagado por el empleador. Esto implica que, en ausencia de reforma laboral, los costos no salariales habrían aumentado de 49,5% en 2002 a 51% en 2005 (1,5 puntos porcentuales), en total contravía con la necesidad de estimular la demanda de trabajo.

Como vimos, la reforma laboral introdujo tres modificaciones orientadas a disminuir los costos laborales e incentivar la generación de puestos de trabajo. En primer lugar, se exceptuó del pago de 9% de contribuciones parafiscales (Cajas, ICBF y SENA) a ciertos nuevos trabajadores, con un tope de 10% sobre los aportes ordinarios de la empresa. Esto quiere decir que el ahorro para una empresa que utilice plenamente la exención es de 0,9%. En segundo lugar, se amplió la jornada ordinaria en cuatro horas adicionales sobre las que el empleador se ahorra el sobrecargo de trabajo nocturno equivalente a 35%. Finalmente, la ley redujo el recargo por el trabajo en dominicales y festivos de 100% a 75%⁷.

El efecto de la ampliación de la jornada diurna sobre los costos salariales depende de la proporción de trabajadores que laboran en la jornada de 6 p.m. a 10 p.m. Si las horas laboradas estuvieran uniformemente distribuidas (cosa que en realidad no curre) a lo largo de las 24 horas que conforman un día, un 16,7% de las horas laboradas se realizarían entre las 6 p.m. y las 10 p.m. En la realidad solo un 10% de los trabajadores recibe horas extras, lo cual indica que hoy por hoy son pocas las horas laboradas por fuera

Gráfico 1
COSTOS LABORALES NO SALARIALES
(Como % del salario)



Fuente: cálculos de los autores.

⁷ El proyecto presentado por el gobierno era mucho más ambicioso en algunos de estos parámetros. Por ejemplo, la excepción sobre parafiscales tenía un techo del 25%, mientras que la reducción del recargo dominical era del 100%. Sin embargo, se ampliaba el período de vacaciones de 15 a 20 días hábiles. Este solo hecho habría incrementado los costos laborales en más de 2% del salario.

de la jornada diurna. Para fines de este trabajo se puede suponer que 10% de las horas hombre laboradas corresponden al horario entre 6 p.m. y 10 p.m. Con ello, el ahorro máximo para la empresa sería de 10% sobre el recargo de 35%, es decir una reducción en los costos salariales de 3,5%. Este es en todo caso un supuesto extremo, que sobreestima el ahorro resultante de la reforma. Igualmente, es probable que la reforma afecte asimétricamente los sectores productivos: algunas actividades como el comercio se pueden desarrollar con mayores beneficios entre las 6 y las 10 de la noche, en contraste con lo que puede ocurrir en otros sectores como la construcción.

El tercer elemento de la reforma es la reducción de los costos salariales debido al cambio en el recargo por dominicales y festivos. Como proporción del salario, este sobrecosto se redujo de 200% sobre el salario básico a 175%, esto es un ahorro de 12,5% sobre los costos actuales. Por ejemplo, un trabajador de devengue salario mínimo (\$332,000) recibe hoy en día \$2,421 por hora de trabajo dominical diurna. Bajo el esquema anterior de recargo recibía \$2,767 por este mismo concepto⁸. El efecto de esta medida depende de la proporción de trabajadores que laboran en domingo. En el caso extremo, si la distribución de trabajo en la semana fuera uniforme, la eliminación del recargo aplicaría sobre una séptima parte de los trabajadores de la firma, caso en el cual el ahorro sería de un séptimo de 12,5%, es decir un ahorro de 1.8% sobre el salario.

Al sumar los efectos de la reforma pensional (+1,5%), exención de parafiscales (-0,9%), ampliación de la jornada (-3,5%) y reducción en recargo dominical (-1,8%) se contaría con un ahorro máximo de 4,7% de los costos laborales. Ahora bien, los efectos serán negativos (los costos laborales aumentarán debido a la reforma pensional) en el caso de firmas no interesadas en contratar trabajadores exceptuados de aportes parafiscales, que no laboren en el horario de las 6 a las 10 de la noche o en domingo.

III. Los costos de despido: las reformas de 1990 y 2002

Como vimos, la reforma introdujo un cambio radical en las indemnizaciones por despido que habían sido modificadas por última vez en ley 50 de 1990. En efecto, antes de 1990 el trabajador tenía derecho a un mes de salario por año de trabajo, liquidado de acuerdo con el salario en el momento del pago. Además de esta retroactividad, la legislación permitía pagos parciales, los cuales se deducían en términos nominales del pago final en el momento de retiro del trabajador. El costo de esta "doble retroactividad" fue estimado por Ocampo (1987) en 4,2% del costo salarial⁹. En 1990, la legislación eliminó este sobrecosto e introdujo una contribución mensual (9,3% del salario básico) por parte del empleador a un Fondo de Cesantías, disponible por el trabajador en el momento de despido o retiro.

⁸ La hora de trabajo diurno no dominical tiene un costo salarial de \$1,383, equivalentes a 332,000 / 240 horas mes.

⁹ Además de la antigüedad, el costo real de terminar un contrato laboral aumentaba con la frecuencia de retiros parciales, inciertos para el empleador.

Sin embargo, para compensar la reducción de las cesantías, la ley 50 de 1990 incrementó las indemnizaciones para los trabajadores despedidos sin justa causa con más de 10 años de antigüedad. Tal y como se aprecia en el Cuadro 2, los costos de despido para este tipo de trabajadores se elevaron de 30 a 40 días de salario por año de trabajo¹⁰. Así, la reforma de 1990 incrementó las indemnizaciones por despido para estos trabajadores, pese a que la definición legal de "justa causa" fue ampliada y a que el derecho de los trabajadores con más de 10 años de antigüedad para solicitar reintegro fue eliminado.

Como se mencionó atrás, la ley 50 de 1990 introdujo además la figura del "salario integral" (para trabajadores con remuneraciones superiores a 10 salarios mínimos) que elimina el pago de cesantías, así como los contratos laborales a término fijo por menos de un año (renovables hasta tres veces bajo los mismos términos). De otra parte, simplificó los procedimientos para la notificación previa de despidos masivos. Adriana Kugler (2003) analiza todos estos elementos de la reforma de 1990 y concluye que al reducirse los costos de despido en el sector formal aumentó la rotación de trabajadores en este sector. Las estimaciones de diferencias en diferencias indican que el dinamismo del mercado laboral aumentó debido a mayores tasas de entrada y salida del desempleo. Adicionalmente, este tipo de reformas permiten disminuir el grado de informalidad en el mercado de trabajo en la medida en que facilitan el cumplimiento de la legislación. Al tener en cuenta todos estos aspectos, Kugler (2003) concluye que la reforma de

1990 pudo haber reducido entre 1,4% y 1,7% la tasa de desempleo en Colombia. No obstante, la reducción de los costos de despido ha aumentado la sensibilidad del desempleo al ciclo económico, en comparación con el período anterior a 1990, cuando los mayores costos de despido restringían la generación de empleo en las fases de auge y el despido de mano de obra en las crisis.

La ley 789 de 2002 avanzó aún más en esta dirección al reducir los costos por despido sin justa causa para todos los trabajadores e introducir un tratamiento diferencial (menores indemnizaciones) para los trabajadores con remuneraciones mayores a 10 salarios mínimos (grupo de ingresos altos). Este elemento le imprimió a la reforma un elemento de equidad que facilitó su aprobación en el Congreso. Adicionalmente, se corrigió la distorsión generada por el incremento en las indemnizaciones para los trabajadores con más de 10 años de antigüedad, proveniente de la ley 50 de 1990, que indujo un incremento desproporcionado en la probabilidad de despido para los trabajadores con algo menos de 10 años de antigüedad.

Como se aprecia en el Cuadro 2, bajo el nuevo esquema los trabajadores tienen derecho a 30 días de salario por el primer año de trabajo (20 para los de ingresos altos), en contraste con 45 días bajo el régimen anterior. Por cada año de trabajo adicional, los trabajadores despedidos recibirán 20 días de salario (15 para los de ingresos altos), en contraste con la anterior escala que establecía 15 días entre los años 1 y 5, 20 días

¹⁰ A partir del segundo año de trabajo. Para el primer año de trabajo la indemnización equivale a 45 días de salario.

Cuadro 2

INDEMNIZACIONES POR DESPIDO SIN "JUSTA" CAUSA

Antigüedad	Antes de 1990			Después de 1990	
	Menos de 1 año	≥ 1 y < 5 años	≥ 5 y < 10 años	≥ 10 años	≥ 10 años
Pre-reforma	45 días	45 días y 15 días adicionales después del primer año.	45 días y 20 días adicionales después del primer año.	45 días y 30 días adicionales después del primer año.	45 días y 40 días adicionales después del primer año.
Post-reforma	< 10 s.m	30 días	30 días y 20 días adicionales después del primer año		
	> 10 s.m	20 días	20 días y 15 días adicionales después del primer año		

entre los años 5 y 10 y 40 días a partir del año 10. Estos cambios se aprecian con claridad en el Gráfico 2.

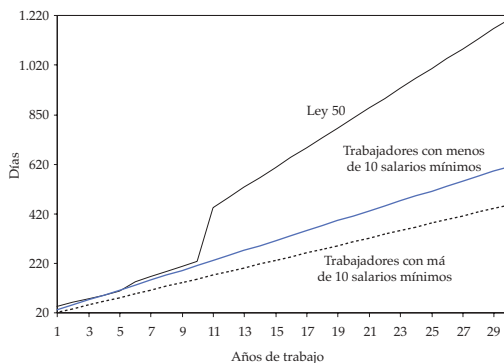
Extrapolando las conclusiones del trabajo de Adriana Kugler, es previsible que la reducción en indemnizaciones por despido aumente la rotación laboral, lo que implica mayores probabilidades de despido y enganche. Si la reforma coincide con un cíclico expansivo de la actividad económica es de esperar que caiga la tasa de desempleo a un mayor ritmo, de que se produci-

ría en ausencia de estos cambios. En otras palabras, la reforma puede traducirse en una mayor elasticidad ingreso de la demanda de trabajo, que en la actualidad se estima en niveles cercanos a 0,8.

IV. Efectos sobre la demanda de trabajo

El impacto esperado de la reforma depende críticamente de la elasticidad precio de la demanda de trabajo, cuya estimación ha sido un tema de un interés reciente en la literatura económica colombiana. Por ejemplo, Cárdenas y Bernal (2003) analizan este tema con datos del sector urbano (siete áreas metropolitanas). A partir de los datos trimestrales de la Encuesta de Hogares el rango de las elasticidades va de -0,45 a -0,52, dependiendo del tipo de trabajo. En una estimación dinámica la elasticidad de largo plazo es de -0,37. En el sector manufacturero (datos de la muestra mensual) las elasticidades van de -0,35 (empleados) a -0,40 (obreros). En un panel de 91 sectores de la Encuesta Anual Manufacturera la elasticidad es -0,6 (en el corto plazo) y -1,43 (en el largo plazo). La elasticidad producto (ingreso) es cercana a 2 para trabajadores calificados y 1 para no calificados. En la especificación diná-

Gráfico 2
INDEMNIZACIONES POR DESPIDO
(En días de salario)



Fuente: cálculos de los autores.

mica estas elasticidades caen a 1 y 0.6, respectivamente.

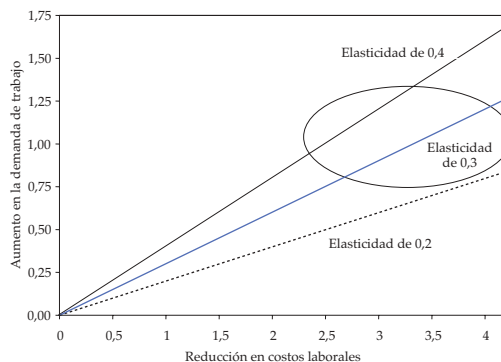
En un trabajo reciente, Jairo Núñez (2003) estima las elasticidades con datos trimestrales de la Encuesta Nacional de Hogares (DANE) y del DNP para el periodo 1984-2000. Encuentra que la elasticidad precio es $-0,24$, en tanto que la elasticidad producto es $0,86$ en el corto plazo. Las elasticidades en el largo plazo son $-0,33$ y $0,80$, respectivamente. Sus resultados son independientes de la medición del empleo (numero de trabajadores u horas hombre trabajadas) y del salario que puede ser real (deflactado por el IPC) o relativo (deflactado por el costo del capital).

Dados estos resultados es prudente simular los efectos de la reforma para un rango de elasticidades precio entre $-0,2$ y $-0,4$, bajo diferentes escenarios de disminución en los costos laborales. Como vimos, estos costos se disminuyen en $4,7\%$ en el escenario de máximo ahorro. Así las cosas, el mayor incremento posible en la demanda de trabajo sería $1,9\%$ ($4,7\%$ por $0,4$). Sin embargo, el efecto probable lo estimamos en $0,8\%$, resultante de una caída de $2,5\%$ en los costos y una elasticidad de $-0,3$ (ver Gráfico 3). Ahora bien, no puede descartarse un escenario en el que los menores costos laborales asociados a la reforma se compensan con los mayores costos asociados a la reforma pensional. En ese caso, por definición, los efectos sobre la demanda de trabajo de las reformas laboral y pensional serían nulos.

El impacto en términos de número de trabajadores es fácil de cuantificar. A finales de 2002 existían en el país $7,9$ millones de asalariados urbanos ($12,4$ millones en las cabeceras municipales). Si como resultado de la reforma la deman-

Gráfico 3

REDUCCIÓN DE COSTOS E INCREMENTO EN LA DEMANDA DE TRABAJO



Fuente: cálculos de los autores.

da laboral crece en $1,9\%$ (máximo efecto esperado) se generarían 142.500 nuevos puestos en las 13 principales ciudades. En el caso más probable, la demanda aumenta en $0,8\%$, lo que implica la generación de 59.250 puestos urbanos. Para situar en perspectiva estas cifras vale la pena calcular su impacto sobre la tasa de desempleo. El ejercicio supone que la tasa de crecimiento de la población económicamente activa (oferta laboral) es $1,5\%$. Se toma el crecimiento económico proyectado por el gobierno (Plan de Desarrollo) y se aplica una elasticidad producto de $0,8$, que arroja la demanda por trabajo global. Si se cumple el escenario más optimista en el que se generan 142.500 puestos por cuenta de la reforma, a razón de 35.625 puestos por año en los próximos cuatro años, la tasa de desempleo total nacional logra disminuir de $15,7\%$ en la actualidad a $15,3\%$ en 2006. Queda claro que para reducir la tasa de desempleo a 12% la reforma debe complementarse con otras iniciativas como la de retención escolar planteadas en el Plan de Desarrollo. De hecho, para alcanzar la meta se

requieren 2.312.689 empleos nuevos, de los cuales la reforma aporta apenas un 6%. Puesto en otros términos, para lograr la meta se requeriría acelerar el crecimiento económico a 6%, incluso bajo el escenario de reforma.

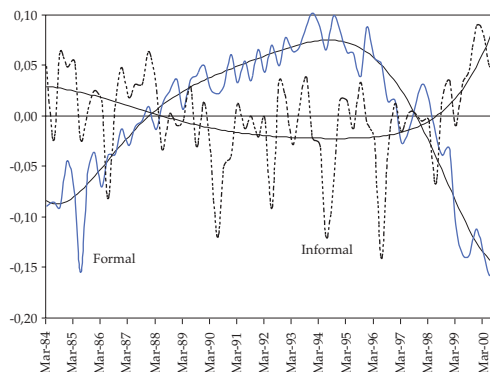
V. Conclusiones

Además del desempleo, el alto nivel de informalidad (55%-60% de la fuerza laboral) es uno de los problemas más graves del mercado laboral colombiano. Es probable que la reforma laboral, al reducir los costos laborales impuestos por la legislación, induzca una migración desde la informalidad hacia la formalidad. Evidentemente, si las normas hacen excesivamente oneroso contratar trabajadores los empleadores tratarán de evadir o eludir dichas normas. Una mayor formalidad mejora las coberturas de los sistemas de aseguramiento (pensiones y salud) además de los beneficios propios sobre los trabajadores (vacaciones, primas, cesantías, etc.). El Gráfico 4 muestra el comportamiento del componente cíclico (las desviaciones alrededor de la tendencia) tanto del empleo formal como del informal, entre 1984 y 2000. Los resultados son elocuentes. Es claro que la caída reciente del empleo formal, cuyo nivel actual es inferior en cerca de 15% a su tendencia de largo plazo, ha estado acompañada de un incremento del empleo informal, cuyo nivel actual es un 10% superior a la tendencia de largo plazo.

La reforma incluye otros aspectos que pueden contribuir a reducir el problema laboral. Uno de ellos es que el pago a los aprendices no va a estar sujeto a salario mínimo. Esto conlleva

Gráfico 4

EMPLEO FORMAL E INFORMAL: COMPONENTE CÍCLICO



Fuente: cálculos de los autores.

varios aspectos positivos: en primer lugar, genera incentivos para la contratación de un segmento de población (jóvenes) que había sido especialmente afectado por la crisis y flexibiliza el salario mínimo, lo cual puede inducir una señal positiva al mercado laboral. El redireccionamiento de las Cajas hacia un sistema de aseguramiento y de protección, en contraposición a un sistema de provisión de servicios, también puede ayudar a la población desempleada. Sin embargo, la reforma no analizó el esquema de financiamiento de las Cajas y la inconveniencia de financiarlo con impuestos a la nómina que desestimulan la demanda de trabajo. Algo similar ocurre con el SENA, que salió fortalecido de la reforma, cuando se requiere una reforma que estimule la demanda por capacitación (con programas similares a jóvenes en acción) e introduzca una mayor competencia en la oferta de este tipo de servicios.

Bibliografía

- Cárdenas, Mauricio y Raquel Bernal (2003), "Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996" por aparecer en *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, James Heckman and Carmen Pagés, Editores. The University of Chicago Press.
- Kugler, Adriana (2003), "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform" por aparecer en *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, James Heckman and Carmen Pagés, Editores. The University of Chicago Press.
- Núñez, Jairo (2002), "La Demanda Laboral en Colombia" Borrador Preliminar.
- Ocampo, José Antonio (1987), "El regimen prestacional del sector privado" en J. A. Ocampo and Manuel Ramírez (eds.) *El Probelam Laboral Colombiano, Informe de la Misión Chenery*, Contraloría General de la República-DNP.