



LA REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL EN PERÚ

**Preparado por
Miguel Jaramillo Baanante**

Abril, 2004

El contenido de este documento representa la opinión de los autores del mismo y no necesariamente del Proyecto CRECER, de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) o del Gobierno del Perú. El Proyecto CRECER no da fe de la exactitud o confiabilidad de ninguna información proporcionada en Internet o publicaciones de terceros que estén vinculados con este documento.

INDICE

1.	Introducción	3
2.	Los Efectos de la Regulación del Mercado Laboral: la Evidencia Internacional.....	5
2.1.	La Protección del Empleo.....	5
2.2.	Los Costos Laborales No Salariales.....	8
3.	Marco institucional del Mercado Laboral en Perú: Evolución y Estado Actual.....	10
3.1.	Legislación sobre Protección del Empleo: Costos de Despido	10
3.1.1.	La Indemnización por Despido Arbitrario	11
3.1.2.	La Compensación por Tiempo de Servicio.....	12
3.2.	Los Contratos Temporales.....	14
3.3.	Costos laborales No Salariales.....	14
4.	¿Cuán rígida es la Regulación Laboral Peruana?	16
5.	¿A quién protege la Regulación Laboral Peruana?.....	19
6.	El Uso de Contratos Temporales en Perú: Tendencias y algunas hipótesis.....	28
7.	La Regulación Laboral: de la Economía Positiva a la Economía Normativa	29
8.	Tendencias recientes en la Legislación Laboral: ¿hacia dónde nos dirigimos?.....	30
8.1	La Protección del Empleo en el Proyecto de Ley General del Trabajo	31
8.1.1	Indemnización por despido injustificado	32
8.1.2	La Compensación por Tiempo de Servicios	34
8.1.3	Los Contratos Temporales	38
8.2.	Los Costos Laborales No Salariales y el PLGT	38
8.3	Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE)	41
9.	Implicancias del Análisis para la Reforma Laboral: hacia una Protección más Efectiva y Eficiente.....	41
10.	Referencias	45

1. INTRODUCCIÓN

Desde una perspectiva económica, el fundamento de la legislación laboral es la existencia de imperfecciones en el mercado que requieren de una intervención externa a los agentes para subsanarse. El Banco Mundial (1995) señala la existencia de cuatro razones para la intervención del Estado en el mercado laboral: la distribución desigual de poder en el mercado (manifiesta, por ejemplo, en la existencia de tratos injustos en algunas empresas), la discriminación, la falta de información (como, por ejemplo, en asuntos de seguridad e higiene en el centro de trabajo) y la falta de seguros adecuados contra riesgos laborales (desempleo, incapacidad y vejez, entre otros). Así, por ejemplo, las contribuciones a la seguridad social y sistemas de salud mitigan los problemas de “miopía”, selección adversa y riesgo moral en una sociedad. La legislación contra la discriminación, por su lado, asume la existencia de prejuicios sociales o culturales que interfieren en las decisiones de contratación, afectando no sólo a los potenciales trabajadores víctimas directas del prejuicio, sino también a la sociedad en su conjunto al inducir un empleo subóptimo de sus recursos humanos.

Por otro lado, la legislación laboral es concebida como una manera de asegurar que los individuos de una sociedad cuenten con derechos fundamentales mínimos. En tal sentido, se sostiene que la aparición de la legislación laboral “responde a una exigencia universalmente sentida de dignificación de las condiciones de vida de un porcentaje mayoritario de la población” (OIT, 1999: 13). Así por ejemplo - al margen de consideraciones económicas - en la práctica, las autoridades suelen imponer salarios mínimos sobre la base de criterios de distribución del ingreso y de su percepción de un salario digno. Las regulaciones del número máximo de horas o de los períodos vacacionales obligatorios, por su parte, velan por la “decencia” de los empleos. Si bien las condiciones bajo las cuales se considera digno a un empleo pueden variar por razones sociales o culturales, todas las legislaciones han sido concebidas con el objetivo de proteger algunas características del trabajo que las sociedades han considerado fundamentales en algún momento.

De esta manera, el consenso generalizado en la actualidad señala que la regulación laboral debe asegurar un balance entre la protección de los derechos fundamentales del trabajador y el adecuado funcionamiento del mercado de trabajo (BID, 2004; OIT, 1999). Así, resulta necesario armonizar estas dos visiones, de manera que se tenga la eficiencia que el mercado impone a través de la libre competencia, a la vez que ciertos mecanismos básicos de protección social. El debate, por tanto, no es entre regular y no regular, sino sobre cómo regular mejor. Sin embargo, es así que surge el gran reto de la legislación laboral: la relación entre las condiciones para el funcionamiento eficiente del mercado laboral y la provisión de beneficios sociales no es necesariamente armoniosa.

Los códigos laborales - los instrumentos de regulación del mercado de trabajo - parten de un conjunto de premisas sobre cómo idealmente deben desenvolverse las relaciones individuales y colectivas de trabajo y prescriben derechos y obligaciones para ambas partes. A pesar del consenso sobre el balance entre protección y eficiencia al que se ha llegado, la legislación laboral en Perú - y, en general, en América Latina - ha sido concebida, en general, bajo el primero de estos objetivos. En esta dirección, se ha buscado asistir al trabajador, como la parte más débil de la relación, a través de provisiones que limiten la discreción del empleador y le impongan un conjunto de obligaciones mínimas.

Sin embargo, aún cuando la legislación prescribe sobre qué parte de una relación deben recaer los costos de la regulación, ésta sólo ofrece el marco general en el que se desarrollan las relaciones laborales. En la práctica, es el mercado el que determina quién asume de manera efectiva los costos de la regulación laboral. Así, por ejemplo, un incremento en el costo de despedir a un trabajador que la ley asigna al empleador puede ser absorbido, en

parte, por el empleador y en parte por el mismo trabajador a través de un menor salario. Otra posibilidad es que también sea absorbido por los trabajadores desempleados, que ven reducidas sus posibilidades de encontrar un empleo porque los empleadores perciben un mayor costo de contratar a alguien. La distribución de los costos de esta medida entre estos diferentes agentes tiene que ver con las características de la oferta y la demanda de mano de obra. En un contexto donde la mano de obra es escasa, posiblemente el empleador deba asumir el costo adicional que la norma le impone. Sin embargo, si hay muchos trabajadores pugnando por un empleo, posiblemente estarían dispuestos a aceptar un salario inferior con tal de obtener el trabajo, en cuyo caso los trabajadores pagarían el costo de la medida.

La legislación condiciona el funcionamiento del mercado laboral, aunque, con frecuencia, la teoría no es suficiente para predecir el efecto de algunas normas laborales. Así, por ejemplo, la respuesta del empleo a cambios en disposiciones normativas puede variar en función de la valoración por parte de los trabajadores de los beneficios provistos, determinando su disposición a sacrificar parte de su salario por estos beneficios. Por otro lado las opciones tecnológicas disponibles influyen sobre las decisiones de contratación de las empresas. Así también, la valoración que los agentes tienen del futuro influye sobre sus preferencias frente a mecanismos de ahorro forzado o la percepción del riesgo de su negocio y la necesidad de proveer para eventos contingentes. En cualquier caso, se debe considerar tres hechos en relación a la legislación laboral. En primer lugar, la regulación puede señalar quién y cuánto debería pagar por ciertos beneficios laborales, pero, en la práctica, es en el mercado donde se define quiénes, a fin de cuentas, lo hacen. En segundo lugar, legislación orientada a determinados objetivos puede tener efectos indirectos sobre otros aspectos y grupos del mercado laboral e, incluso – al influir sobre el comportamiento de los actores – , llegar a resultados opuestos a los esperados. En tercer lugar, eludir o incumplir la norma es una opción para empleadores y trabajadores puesto que vigilar el cumplimiento es costoso y hacer cumplir la ley puede tener efectos más negativos (cierre de empresas, mayor desocupación) que una supervisión laxa (informalidad). Mientras más costoso es cumplir con la ley, mayores son los incentivos a la informalidad.

El presente documento analiza los dos principales mecanismos empleados en la regulación del mercado laboral. En primer lugar, se discuten las medidas de protección del empleo. Éstas constituyen el conjunto de restricciones a la contratación y despido de trabajadores e incluyen las reglas de compensación, los procedimientos de despido, las modalidades de contratos, entre otros. Dentro de este primer grupo, el documento se centrará en el análisis de la indemnización por despido injustificado, la Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) y la regulación de los contratos temporales de empleo. En segundo lugar, se analizan los costos laborales no salariales, los cuales incluyen los seguros obligatorios de salud, los aportes a los sistemas previsionales, las gratificaciones, las asignaciones familiares, etc. El objetivo consiste, en el contexto del debate sobre cambios en la normativa laboral, en contribuir a una discusión más informada que permita balancear las necesidades de competitividad de las empresas con derechos básicos efectivos para los trabajadores. En esta dirección, se plantea específicamente: identificar las lecciones de la evidencia internacional con relación a los efectos de la legislación de protección del empleo sobre la demanda de trabajo y la generación de empleo y desarrollar sus implicancias para el caso peruano, así como ubicar la regulación del mercado laboral peruano en el contexto internacional, de manera que se tenga una noción más realista de cuán proteccionista o flexible es.

El texto está organizado de la siguiente manera. Sigue a esta sección una discusión de la evidencia internacional sobre los efectos de la protección del empleo y los costos laborales no salariales. La tercera describe el marco legal de ambos temas en el Perú. La cuarta sección analiza el grado de rigidez de la regulación laboral peruana, empleando para ello comparaciones respecto de estándares internacionales. En la quinta sección, se estudian los

niveles cobertura de la protección laboral. Asimismo, brinda algunos indicios sobre quiénes son los trabajadores protegidos por la legislación en Perú. La sexta sección revisa el uso de contratos temporales en Perú. La séptima intenta esbozar algunas de las características con las que idealmente debería contar la regulación del trabajo. Sobre la base de lo anterior, la siguiente sección plantea una reflexión sobre el rumbo y las tendencias de la regulación laboral peruana. De manera concreta, se describen dos instrumentos recientes: la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa y el Anteproyecto de la Ley General del Trabajo. La última sección concluye y elabora una serie de recomendaciones de cara a la reforma de la normativa laboral peruana.

2. LOS EFECTOS DE LA REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL: LA EVIDENCIA INTERNACIONAL

2.1. La protección del empleo

La protección del empleo es descrita como “el conjunto de arreglos institucionales para la contratación y el despido. Éstos pueden cubrir los tipos de contrato permitidos, las reglas especiales para favorecer la contratación de determinados grupos, las condiciones en las que el trabajador puede ser despedido, las indemnizaciones por despido, los períodos de pre-aviso y los procedimientos de cese colectivo” (Betcherman et al, 2001).

La literatura empírica internacional en relación la protección del empleo es relativamente reciente y se inició a partir del trabajo de Lazear (1990). Alrededor del tema se han planteado hipótesis sobre sus potenciales efectos sobre el empleo, el desempleo, la rotación laboral y la distribución del empleo por género y grupos de edad. Dos documentos recientes resumen el estado actual del conocimiento en la materia. En primer lugar, Addison y Teixeira (2001) recopilan información principalmente de países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), compuesta básicamente por países desarrollados. Por otro lado, Heckman y Pagés (2002) realizan una recopilación en relación a sus posibles efectos en países de América Latina. Un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (2004), por su lado, también sintetiza esta evidencia. A pesar de la atención que ha recibido el tema en la última década, la evidencia disponible no es concluyente en muchos aspectos. Aún así, algunas relaciones aparecen bastante claras.

A nivel teórico, las normas de protección del empleo constituyen impuestos a la reasignación de la mano de obra. Puesto que la reasignación de mano de obra se orienta a elevar la productividad, abandonando producción no rentable o sustituyendo tecnologías obsoletas o trabajadores poco productivos, la protección del empleo es un impuesto a la productividad. Una mayor protección del empleo tiene dos efectos sobre las decisiones de las empresas. Por un lado, induce a menores despidos en las épocas de recesión. Por otro, sin embargo, debido a los mayores costos de despido que afrontarían en el futuro, las empresas tienen menores incentivos a contratar más trabajadores durante las épocas de expansión. Adicionalmente, desalientan la creación de nuevas empresas, al hacerla más costosa. De esta manera, el efecto neto sobre el empleo y el desempleo dependerá de la importancia relativa de estos factores. Ante dicha ambigüedad teórica, una buena parte de la literatura se ha concentrado en la evaluación empírica de esta relación. La evidencia, sin embargo, no ha sido unánime y se han encontrado resultados mixtos.

En los países de la OCDE, gran parte de la evidencia disponible ha sido hallada sobre la base de data agregada de de diferentes países (*cross-country*). De este modo, Lazear (1990), Grubb y Wells (1993), Addison y Grosso (1996), Nickell (1997), Nicoleta y Scarpetta (2001) y Addison y Texeira (2003) encuentran una relación negativa entre la protección del empleo y la tasa de empleo. Sin embargo; Addison, Teixeira y Grosso (2000), Garibaldi y Mauro (1999), y Freeman (2001) no encuentran una relación significativa entre ambas variables. En una

amplia revisión de la literatura, Addison y Texeira (2001), resumiendo el estado del conocimiento, concluyen que “parece que [la protección] reduce el empleo en el neto”¹. Por su lado, y sobre la base de una agregación de datos de 37 países (21 en OCDE y 16 en América Latina) de varios años, Heckman y Pagés (2002) no encuentran una relación sistemática entre las tasas de empleo y las medidas de protección del empleo. En parte, esta falta de evidencia podría deberse a la heterogeneidad en las características individuales de los países, relacionadas, por ejemplo, al nivel de cumplimiento de las normas, al rol de la justicia laboral, entre otros. Estos factores son con frecuencia difíciles de incorporar en este tipo de análisis econométrico que involucra muchos países. En esta medida, otros estudios han abordado el tema enfocándose en países individuales, a través del análisis de datos provenientes de encuestas de hogares. Así, Mondino y Montoya (2000) y Saavedra y Torero (2002) encuentran una relación negativa y significativa entre las tasas de empleo y la protección del empleo en Argentina y Perú, respectivamente. Sin embargo, Pagés y Montenegro (1999) y Paes de Barros y Corseuil (2000) no encuentran efectos significativos en Chile y Brasil, respectivamente.

Igualmente mixta es la evidencia de la relación entre las medidas de protección del empleo y las tasas de desempleo. Sobre la base de data agregada de países, Elmeskov, Scarpetta y Martin (1998); Lazear (1990) y Addison y Grosso (1996) encuentran una relación positiva, esto es, a mayor protección mayor tasa de desempleo. Así mismo, Kugler (2000) encuentra que la reducción de los niveles de protección luego de la reforma laboral en Colombia resultó en una caída de 1.5 puntos porcentuales en la tasa de desempleo. Por otro lado, Blanchard (1998), Nickell (1997), Addison y Grosso (2000) no encuentran una relación significativa. Desagregando la tasa de desempleo, tres efectos preocupantes de una protección del empleo más estricta aparecen claros: eleva el desempleo estructural, el desempleo de largo plazo y el desempleo juvenil (Addison y Texeira, 2001).

En relación a la rotación laboral, una primera evidencia sobre la que existe mayor unanimidad es que ésta es alta, independientemente de cuán proteccionista es la legislación (BID, 2004). Así, el proceso de creación y destrucción de empleos es muy dinámico y parece ser una característica de la economía contemporánea, asociada al rápido cambio tecnológico y el más corto ciclo de vida de los productos. La diferencia entre países más y menos proteccionistas está en que en los primeros las pérdidas de empleo tienden a darse más a través del cierre de empresas, mientras que en los segundos las empresas pueden adaptarse mejor a los cambios en los mercados en que compiten. Consistente con esta característica, Blanchard y Portugal (2001) sugieren, a partir de evidencia para países de la OCDE, que las medidas de protección del empleo reducirían los flujos de empleo de corto plazo (entre trimestres), aunque no tendrían relación con la rotación de largo plazo (más de un año). En América Latina, Kugler (2000) encuentra una relación positiva entre menor protección del empleo en Colombia y mayor rotación laboral, esto es, periodos más cortos de empleo, pero también de desempleo. De manera similar, Saavedra y Torero (2000) encuentran, luego de la reforma laboral de 1991 que redujo los costos de despido, una disminución significativa en la duración promedio del empleo en Perú. En el caso de Brasil, Gonzaga (2003) sostiene que los incrementos en la protección del empleo, impulsados por la reforma constitucional de 1988, redujeron el efecto de los *shocks* macroeconómicos sobre la volatilidad del empleo, aunque dicho efecto sería pequeño.

Sin embargo, durante el mismo episodio, Paes de Barros y Corseuil (2001) no encuentran relación significativa entre el incremento de la protección del empleo y el número de personas

¹ Addison y Texeira, 2001: 40.

despedidas o que renuncian a su empleo, aunque admiten que otros cambios en la legislación pueden estar detrás de este resultado².

Los estudios sobre los efectos distributivos de la protección del empleo también aportan evidencia más concluyente. En general, los estudios sobre el tema encuentran efectos adversos de la legislación protectora sobre el empleo de las mujeres, los jóvenes y los menos educados. Sobre la base de información de 20 países de la OCDE, Nickell (1997) encuentra que la protección del empleo reduce la tasa de ocupación de la economía. Cuando desagrega este resultado por grupos, no encuentra evidencia de dicho efecto entre los hombres adultos, pero halla efectos significativos en el caso de mujeres y jóvenes. De manera similar, Montenegro y Pagés (2003) encuentran efectos negativos sobre la tasa de empleo de los jóvenes, las mujeres y los menos calificados en Chile.

Por otro lado, la literatura sugiere que una protección del empleo alta estaría asociada con una mayor informalidad en el mercado laboral. En tal sentido, por ejemplo, Saavedra y Chong (2003) encuentran, sobre la base de información de 46 países³, una relación positiva entre la rigidez en el mercado laboral y la tasa de empleo informal. Saavedra y Maruyama (2000) encuentran una relación negativa entre la demanda formal de empleo y los costos esperados de despido de las empresas en Perú.

En cuanto a los contratos temporales, en España, donde la reforma laboral de 1984 facilitó el uso de contratos a plazo fijo, Aguirregabiria y Alonso-Borrego (1999) hallan efectos positivos sobre el empleo, aunque sostienen que dichos efectos serían bastante menores que los que se esperarían de una reducción general en los costos de despido. Encuentran, además, que los contratos temporales llevan a una mayor rotación laboral y que dicha rotación laboral sería mayor para los trabajadores con menor capital humano específico (*firm-specific*). Este hecho conduciría, en el largo plazo, a reducciones de la productividad y los ingresos de las firmas. Por otro lado, Guell y Petrongolo (2003) sostienen que existen motivos diferenciados para el uso de contratos temporales en España. En primer término, éstos podrían ser empleados como mecanismos de selección (*screening*) de trabajadores. En tal sentido, si las firmas perciben que el contrato temporal reduce las motivaciones del trabajador para acumular capital humano específico a la firma, éstas decidirán contratar al empleado bajo contrato permanente. Sin embargo, las autoras sostienen que, en los casos de industrias con bajos requerimientos de capital humano específico, estos contratos sólo servirían como medios de contratación más baratos.

En el caso francés, Blanchard y Landier (2001) encuentran que la introducción de los contratos a plazo fijo incrementó la rotación laboral sin conseguir reducciones en la tasa de desempleo. Este tipo de reformas tendrían efectos especialmente adversos entre los trabajadores más jóvenes. Michaudand y Roger (2003) encuentran que en Francia, si bien la mayor parte de los trabajadores a plazo fijo eventualmente llegarían a ser permanentes, los contratos temporales se habrían convertido en una situación recurrente para otros grupos de

² En efecto, en el caso brasileño, existe otro tipo de regulaciones que pueden interferir con estos resultados. La legislación en dicho país establece que el empleador debe depositar mensualmente 8% de la remuneración del trabajador en una cuenta individual, el *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* (FGTS). Si un trabajador renuncia voluntariamente al empleo, no tiene derecho a reclamar dichos fondos. En contraposición, cuando un trabajador es despedido, recibe el FGTS más los intereses acumulados. Adicionalmente, el trabajador despedido tiene derecho a recibir una indemnización equivalente a un porcentaje del monto acumulado en el FGTS. La reforma laboral de 1988, incrementó el porcentaje de la indemnización del 10% al 40% del FGTS. En tal sentido, este hecho puede haber inducido a un considerable número de trabajadores a buscar su despido para poder acceder al FGTS y la indemnización, ya que, de haber renunciado voluntariamente, no habrían recibido ningún tipo de compensación. Para mayores detalles, ver: Paes de Barros y Corseuil (2002) y Amadeo, Gill y Nerí (2000).

³ Los datos usados por Saavedra y Chong (2003) provienen de la base de datos elaborada por Botero et. al. (2002).

trabajadores. En tal sentido, el género, la edad y la educación jugarían roles sumamente importantes en las probabilidades de dichas transiciones. Por otro lado, Cahuc y Postel Vinay (2001) demuestran que los contratos temporales pueden favorecer la creación de empleo. Sin embargo, tratar de flexibilizar el mercado laboral sólo a través de contratos temporales – sin reducir los costos de despido en los regímenes generales– puede llevar incluso a incrementos del desempleo. A nivel de Latinoamérica, Saavedra y Maruyama (2000) encuentran que el uso de contratos temporales en Perú tuvo efectos positivos sobre el empleo durante los noventa. De manera consistente con la evidencia anterior, sostienen que este tipo de contratos estuvo concentrado en actividades que requieren menores calificaciones y entrenamiento. Por su parte, Hopenhayn (2002) halla que los contratos temporales tuvieron efectos positivos en la contratación de trabajadores en Argentina. En tal sentido, en el corto plazo, permitiría una mayor fluidez en el mercado laboral. Sin embargo, este tipo de reformas sustituiría las relaciones laborales de largo plazo e incrementaría la rotación laboral, desalentando la inversión de las empresas en capacitación.

En suma, por un lado, en muchos aspectos la literatura sobre los efectos de las medidas de protección del empleo sobre los mercados laborales no presenta evidencia unívocamente concluyente. Diversos problemas metodológicos y de datos han impedido llegar a conclusiones definitivas. Así, en su revisión de la literatura, Addison y Teixeira (2001) - además, de discutir resultados de diferentes estudios- subrayan los diversos problemas metodológicos que enfrentan los estudios que han abordado el tema. En la misma línea, Betcherman, Luinstra y Ogawa (2001) describen las principales limitaciones de los estudios sobre el tema. Básicamente, se discuten cuatro factores: la dificultad de captar características particulares de un país a través de estudios con data agregada de diferentes países; las complicaciones para determinar el grado de rigidez laboral (por ejemplo, captar la interpretación de las leyes en las cortes, los arreglos informales y el grado de cumplimiento de la legislación laboral); la cuantificación de la rigidez laboral; y el establecimiento de relaciones de causalidad que vayan más allá de las correlaciones. En este sentido, el balance de la investigación tiene dificultades para determinar el efecto neto del menor número de despidos y el menor número de contrataciones originadas por la protección del empleo.

No obstante, por otro lado, la literatura ha encontrado evidencia más o menos concluyente sobre algunos efectos importantes. En primer lugar, los mercados laborales son muy fluidos y por tanto las tasas de rotación son en general altas, por más que la legislación desaliente los despidos (y con ello, también las contrataciones). En segundo lugar, no hay ninguna evidencia de que mayores niveles de protección generen mayores tasas de empleo. El grueso de la evidencia, de hecho, se inclina al momento hacia una relación negativa entre niveles de protección y niveles de empleo. Particularmente, la evidencia para el Perú indica claramente este tipo de relación. Tercero, mayor protección genera una mayor duración promedio del empleo, pero también una mayor duración de los episodios de desempleo. En este sentido, favorece a quienes ya gozan de un empleo y perjudica a quienes lo buscan. Cuarto, claramente hay importantes efectos distributivos en el mercado laboral, en contra de las mujeres, los trabajadores más jóvenes y los menos calificados. Quinto, hay una relación positiva entre el nivel de protección y el tamaño del empleo informal.

2.2. Los costos laborales no salariales

Los costos laborales no salariales se refieren a todos los costos por encima del salario del trabajador. En tal sentido, los costos no salariales incluyen los descuentos por seguros de salud, aportes obligatorios a sistemas previsionales, los impuestos al trabajo (IES, por ejemplo), los pagos a sistemas de capacitación, la asignación familiar, entre otros. La evidencia sobre este punto es más extensa que la disponible para los efectos de la protección del empleo. Debido a la amplitud de la literatura, esta sección se limita a revisar los principales hallazgos en el tema en América Latina.

Teóricamente, existen dos motivos para que los costos no salariales introduzcan distorsiones en el mercado laboral. Un primer factor de distorsión se relaciona con las decisiones de las firmas. Los empleadores toman en cuenta el costo total del trabajador (salarial y no salarial) y lo comparan con sus niveles de productividad. En tal sentido, un incremento en los costos laborales no salariales puede reducir los niveles de empleo de la economía. Dicho impacto sobre el empleo dependerá – al margen de la distribución “legal” de costos no salariales – de la capacidad de la empresa de traspasar los costos adicionales al trabajador a través de salarios menores. En el caso de México, Marrufo (2001) calcula que un incremento de 10% en las contribuciones a la seguridad social reduciría los salarios en 4.3%. En Chile, Cox Edwards (2001) encuentra que los salarios de los trabajadores con seguridad social son menores que los de sus contrapartes comparables sin cobertura. En el caso de las mujeres, el salario se reduce en 22% y, en el de los hombres, en 8%. Para el mismo caso chileno, Gruber (1997) encuentra que hasta un 70% de la seguridad social podrían ser absorbidos por los empleados. En Argentina, Mondino y Montoya (2002) hallan que los salarios de los trabajadores sin seguridad social son 8% mayores que los de aquéllos sin cobertura. A nivel de América Latina, Heckman y Pagés (2002) encuentran que los trabajadores absorberían entre 52% y 90% de los del costo. Ante dicho efecto, un incremento del 10% en los costos no salariales llevaría a una caída de 1.7 puntos porcentuales en el ratio empleo-población.

En segundo término, los costos no salariales pueden afectar las decisiones del trabajador. Como ha sido señalado, la evidencia empírica disponible encuentra que al menos una parte de estos costos son absorbidos por el empleado. Sin embargo, en la medida en la que éstos sólo se reflejan indirectamente en el bienestar del trabajador (a través de la provisión de servicios de entidades gubernamentales u otras organizaciones), se reducen los incentivos de los trabajadores para permanecer en el sector formal de la economía o para participar en el mercado laboral. Maloney (2000) señala que – ante la existencia de altos costos laborales - la informalidad puede reflejar mejores oportunidades laborales en el sector informal⁴. Ello puede ser aún más relevante para los trabajadores pobres. En tal sentido, un trabajador más rico puede tener mayor valoración por los beneficios futuros o contingentes de su empleo. Sin embargo, un trabajador pobre probablemente tenga tasas de descuento más altas y valore más su ingreso monetario corriente. Así, este debate resulta especialmente relevante en países de menores ingresos, como Perú y otros países de la región.

Marcoullier et al. (1997), sobre la base de información para México, Perú y El Salvador, sugieren que los diferenciales de ingresos entre el sector formal e informal podrían deberse a diferencias en las características de los individuos en cada sector. Galrão y Henley (2001) sostienen, en el caso brasileño, que los trabajadores informales poseen una ventaja comparativa en dicho sector. Por otro lado, Saavedra y Chong (1999), en el caso peruano, encuentran que los trabajadores informales por cuenta propia llegan a tener ingresos tan altos como los asalariados en el sector formal. Gong y van Soest (2002) sugieren que, por lo menos en el caso de los segmentos con menos educación, los trabajadores elegirían el sector informal porque obtendrían mayores salarios en México⁵. Finalmente, Yamada (1996) demuestra para el caso peruano que una proporción mayoritaria de personas en el autoempleo informal urbano se encuentra en forma voluntaria, ya que obtienen ingresos superiores a lo que obtendrían como asalariados.

⁴ En general, esta teoría – denominada hipótesis de mercado eficiente – sostiene que los trabajadores comparan los ingresos que obtendrían en el sector formal e informal de la economía. En tal sentido, el sector informal estaría compuesto por individuos que prefieren empleos informales y que han optado por ellos racionalmente.

⁵ Para mayores referencias, ver: Pradhan y van Soest (1995), Maloney (1999) y Gong et. al (2000).

Tres conclusiones se derivan de la discusión de esta sección. En primer lugar, los costos no salariales son compartidos entre empleados y empleadores. En segundo lugar, ante la existencia de estos costos, las firmas pueden reducir sus niveles de empleo. Mas allá de reducir los niveles de empleo, la regulación puede estar induciendo a las firmas a operar en el sector informal de la economía como manera de evadir las regulaciones (Saavedra, 2003; Freije, 2001). En tercer lugar, los trabajadores no valorarían en su integridad los beneficios sociales que, en teoría, buscan protegerlos. Al menos, muchos de ellos no estarían dispuestos a pagar por ellos y por ello buscarían emplearse en el sector informal. Así, el Banco Interamericano de Desarrollo (2004) concluye que los altos niveles de protección en América Latina podrían estar detrás de los bajos niveles de cobertura de la seguridad social y la cobertura especialmente baja entre jóvenes y pobres.

3. MARCO INSTITUCIONAL DEL MERCADO LABORAL EN PERÚ: EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL

3.1. Legislación sobre protección del empleo: Costos de despido

Dos de los principales objetivos de la regulación laboral son promover la estabilidad del empleo y minimizar los efectos de los períodos de desempleo (con sus fluctuaciones bruscas en el ingreso) sobre el bienestar de los trabajadores. En tal sentido, la mayor parte de los países establecen medidas de protección del empleo a través de un menú de instrumentos. En general, los tres mecanismos empleados son la indemnización por despido arbitrario, el período de pre-aviso y la compensación por tiempo de servicio (CTS)⁶. Las indemnizaciones por despido injustificado constituyen pasivos – calculados en función del salario del trabajador y su antigüedad en el empleo – que las empresas deben pagar a sus empleados en el caso de que sean despedidos sin “causa justa”. La definición de causa justa incluye, por lo general, un número limitado de circunstancias. La compensación por tiempo de servicio comparte muchos elementos con la indemnización por despido. Al igual que ésta, aumenta de acuerdo con el número de años del trabajador y se calcula como un múltiplo de su salario. Sin embargo, existen dos grandes diferencias. En el caso de la CTS, los trabajadores reciben los fondos independientemente de la parte que causa el fin del vínculo laboral. Adicionalmente, en muchos casos, ésta es depositada en cuentas individuales, en donde los fondos acumulados generan intereses para el empleado. Los períodos de pre-aviso (o desahucio) señalan que el empleador debe informar al trabajador sobre su despido un determinado número de semanas antes de la separación efectiva de su puesto.

En teoría, estos tres mecanismos tienen diferente naturaleza y objetivos⁷. Así, por ejemplo, la indemnización busca reducir el poder discrecional del empleador y con ello las posibilidades de despidos arbitrarios, castigando este tipo de actitudes en las firmas. De este modo, busca compensar al trabajador por la pérdida “injusta” de su trabajo. Por otro lado, la compensación por tiempo de servicio sirve como retribución por el esfuerzo y el compromiso que el trabajador ha dejado en una firma, incluyendo la depreciación de sus habilidades para conseguir otro empleo. Finalmente, el período de preaviso es empleado como mecanismo para suavizar la transición del trabajador fuera de su empleo y, en algunos casos, para financiar un período de búsqueda de un nuevo empleo. Sin embargo - al margen de estas

⁶ Adicionalmente, algunos gobiernos implementan seguros de desempleo para mitigar los efectos del desempleo y las fluctuaciones de ingresos. En general, los países que cuentan con este tipo de mecanismos son países desarrollados de la OCDE. En América Latina, Argentina, Brasil, Uruguay y Chile cuentan con seguros de desempleo. Sin embargo, en los casos de los tres primeros países, la evidencia muestra que las coberturas de éstos son sumamente limitadas (OIT, 2001; Cunningham, 2001). En el caso de Chile, recientemente se ha implementado un mecanismo mixto de seguros de desempleo y cuentas individuales de indemnización por tiempo de servicio. En tal caso, no se cuenta aún con evidencia al respecto.

⁷ Algunos de los argumentos teóricos sobre estos mecanismos han sido tomados de Mazza (1999).

consideraciones - en la práctica, estos mecanismos sirven para proteger y asegurar a los trabajadores durante episodios de desempleo. El menú de mecanismos elegidos por cada país dependerá de las condiciones históricas, políticas y sociales. En el caso de Perú, existe una combinación de indemnización por despido arbitrario y CTS a través de cuentas individuales en entidades financieras. A continuación, se realiza una breve descripción de ambos mecanismos.

3.1.1. La indemnización por despido arbitrario

El Código de Trabajo promulgado por el gobierno militar (1969-1975) durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones penalizaba severamente los despidos de trabajadores (OIT, 1994a). La legislación de dicha época establecía un período de prueba de tres meses, a partir de los cuales los trabajadores gozaban de una estabilidad laboral absoluta. En teoría, las empresas podían despedir trabajadores, pero los trámites eran sumamente engorrosos y muy costosos. En la práctica, luego del período de prueba, el empleado sólo podía ser despedido por faltas graves o cese colectivo. Por un lado, las causas justas eran sumamente restringidas y sólo contemplaban problemas serios de conducta, faltas de respeto graves, aspectos de sanidad, etc. Por otro, el cese colectivo requería autorización por parte del Ministerio de Trabajo. En tal sentido, los despidos debían ser arreglados de manera extrajudicial, a costa de elevadas sumas de dinero para las firmas.

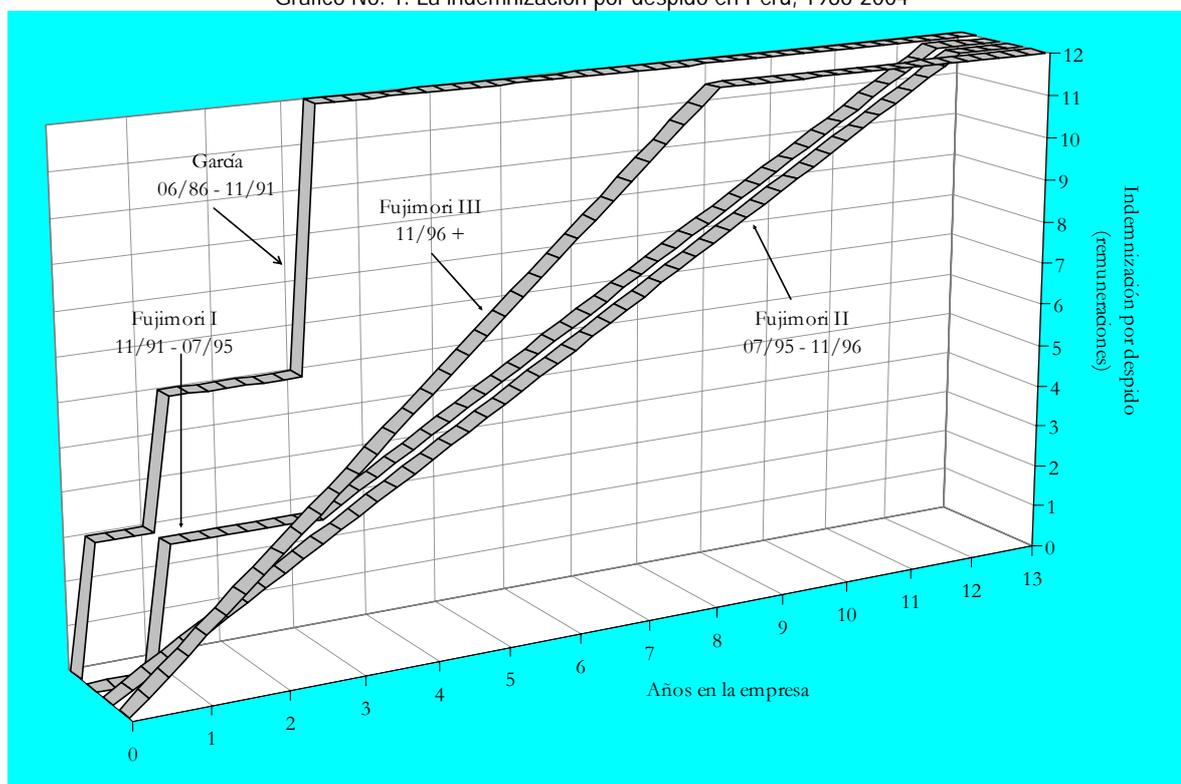
En 1978, se amplió el período de prueba a tres años, lo cual redujo significativamente la importancia de la estabilidad laboral. Sin embargo, en 1986, el gobierno de García reinstauró el período de prueba de tres meses. Luego de dichos tres meses, un trabajador despedido podía presentar un reclamo ante la autoridad de trabajo. Si ésta consideraba que el despido no había sido justo, la firma era obligada a pagar salarios devengados y el empleado podía optar entre la reposición en el cargo o una indemnización por despido. La indemnización era fijada según la siguiente regla: para aquéllos trabajadores que tenían entre tres meses y un año en el empleo ascendía a tres remuneraciones; para aquéllos con más de un año pero menos de tres, a seis remuneraciones; y para aquéllos con más de tres años, a doce remuneraciones. Sin embargo, la estabilidad laboral y los altos costos de transacción del sistema originaban que, en la práctica, esta indemnización sea el monto mínimo sobre el cual negociaban firmas y empleados ante un eventual despido.

La Organización Internacional del Trabajo describía la normativa laboral peruana vigente a inicios de los noventa como "...probablemente la más rígida, proteccionista, intervencionista y confusa de América Latina"⁸. En 1991, durante el primer gobierno de Fujimori, se produjo una considerable reforma en la regulación laboral. En primer término, la estabilidad laboral es eliminada parcialmente. El Decreto Ley 728 (Ley de Fomento del Empleo) estableció que los trabajadores contratados luego de su promulgación no contarían con la estabilidad laboral. Sin embargo, los trabajadores con contratos anteriores seguirían gozando de ésta debido a que la estabilidad constituía un "derecho adquirido", reconocido por la Constitución de 1979. En consecuencia, durante algunos años ambos regímenes coexistieron. Adicionalmente, la reforma de 1991 redujo las indemnizaciones: tres remuneraciones para trabajadores con más de un año y menos de tres años en el empleo y, a partir de allí, un salario adicional por cada año en el empleo hasta alcanzar un tope de doce meses. Luego de la promulgación de una nueva Constitución en 1993 – a través de la Ley 26513 de julio de 1995 – el gobierno eliminó por completo la estabilidad del empleo remplazándola por la protección contra despidos arbitrarios.

⁸ OIT, 1994: 55.

En 1996, la indemnización por despido arbitrario es nuevamente modificada. Se estableció que, en vez de un salario por cada año adicional en el empleo, el trabajador recibiría un salario y medio por cada año. Este es el régimen actualmente vigente. A manera de síntesis, el Gráfico No. 1 muestra los cambios de la legislación sobre el despido arbitrario a lo largo de los ochenta y los noventa.

Gráfico No. 1: La indemnización por despido en Perú, 1986-2004 *



* Tomado de Saavedra y Maruyama (1999)

3.1.2. La compensación por tiempo de servicio

Antes de 1991, la CTS era mantenida como un pasivo en los balances de las empresas, el cual era entregado a los trabajadores al término de su vínculo laboral. El problema era que, ante la eventualidad de quiebra, el trabajador podía dejar de percibir los montos que las empresas les adeudaban. En tal sentido, el Decreto Legislativo 650 creó un sistema de cuentas individuales similares a las que habían sido implementadas en Brasil (1966) y Colombia (1990). Bajo el nuevo esquema, las firmas debían depositar semestralmente medio salario (en mayo y noviembre) en una cuenta individual a nombre del trabajador en una entidad del sistema financiero elegida por el trabajador⁹. Al final de la relación laboral, el empleado tendría derecho a recibir el íntegro de los depósitos efectuados por el empleador y de los intereses devengados de ellos.

A pesar de los incentivos positivos implementados por la reforma de la CTS, un conjunto de normas han quebrado la intangibilidad de los depósitos. Si bien el Decreto Legislativo 650 establecía que el 50% de los fondos podían ser retirados, éstos sólo eran permitidos con fines

⁹ La CTS acumulada como pasivos hasta el 31 de diciembre de 1990 debía ser abonada paulatinamente en la cuenta individual del trabajador. Para ello, se dispuso que el empleador contaría con un plazo máximo de diez años para el depósito de los montos adeudados por dicho concepto

de “adquisición, construcción, ampliación o reparación de vivienda”. El Decreto Legislativo 857, promulgado en 1996, permitió el retiro del 50% de los fondos de la CTS con carácter de libre disponibilidad¹⁰. A partir de allí, sucesivas regulaciones han permitido que los trabajadores dispongan cada vez de una mayor proporción de sus fondos de la CTS y han ampliado los causales permitidos para dicho uso. Así, por ejemplo, el Decreto de Urgencia 127-2000 estableció – como medida “temporal” – el depósito mensual de la CTS (8.33% del salario mensual) en vez de su depósito semestral, permitiéndose la libre disponibilidad de la totalidad de los depósitos mensuales. Cuatro decretos de urgencia posteriores han ampliado la vigencia de dicha medida “temporal” hasta la actualidad. Adicionalmente, en el 2002, una norma estableció la posibilidad de que el 100% de los fondos acumulados en las cuentas de los trabajadores pudieran ser empelados para el pago de deudas contraídas con instituciones del sistema financiero. La Tabla No. 1 muestra las principales modificaciones efectuadas al régimen de la CTS entre 1991 y 2003. En tal sentido, la CTS se encuentra “agujereada” y su uso en la práctica ha sido desvirtuado de su naturaleza original. A pesar de no contar con evidencia empírica al respecto, resulta probable que la mayor parte de los trabajadores hayan efectuado retiros sustanciales de sus cuentas y que la mayoría de ellos no cuenten con fondos suficientes para afrontar una eventual pérdida de empleo. En consecuencia, tal como se presenta hoy en día, constituye una parte del salario del trabajador y ha perdido su rol como mecanismo de protección.

Tabla No. 1: Legislación de la Compensación por Tiempo de Servicio (1991-2003)

Fecha	Norma	Modificación
Julio 1991	DL 650	<ul style="list-style-type: none"> - El empleador debe depositar semestralmente medio salario del trabajador en una cuenta individual de alguna entidad financiera autorizada. - Los fondos pueden ser empleados como garantías para préstamos con empleadores por concepto de adelanto de sueldo, suministro de mercadería o vivienda. - Hasta el 50% de los fondos pueden servir como garantías para préstamos con otras entidades por concepto de vivienda y hasta el 20% puede ser empleado como garantía para otro tipo de préstamos. En todo caso, el total de las garantías que se establezcan con el fondo no pueden exceder el 50% del valor del fondo. - En el caso de ampliación o adquisición de vivienda, se puede disponer del 50% del fondo. Sin embargo, los retiros totales no pueden exceder el 50% del valor del fondo.
Setiembre 1996	DL 857	<ul style="list-style-type: none"> - Hasta 50% del fondo puede ser empleado como garantía para préstamos - Libre disponibilidad de hasta 50% del valor del fondo.
Diciembre 2000	DU 127-2000	<ul style="list-style-type: none"> - Se establece el depósito mensual de la CTS (8.33% del salario mensual). - Libre disponibilidad del monto mensual depositado. - Medida temporal hasta octubre de 2001.
Octubre 2001	DU 115-2001	<ul style="list-style-type: none"> - Amplían vigencia del DU 127-2000 hasta abril de 2002
Mayo 2002	DU 019-2002	<ul style="list-style-type: none"> - Amplían vigencia del DU 127-2000 hasta octubre de 2002
Octubre 2002	DU 057-2003	<ul style="list-style-type: none"> - Amplían vigencia del DU 127-2000 hasta abril de 2003
Diciembre 2002	DU 067-2002	<ul style="list-style-type: none"> - Autorizan retiro del 100% de los fondos de CTS para cancelar deudas con entidades del sistema financiero anteriores contraídas antes de enero de 2001.
Abril 2003	DU 013-2003	<ul style="list-style-type: none"> - Amplían vigencia del DU 127-2000 hasta octubre de 2003

Fuente: Legislación laboral peruana (disponible en www.elperuano.com.pe y www.congreso.gob.pe).

Elaboración: Propia.

¹⁰ Una discusión sobre los efectos legales del Decreto Legislativo 857 puede encontrarse en AELE, 1996.

3.2. Los contratos temporales

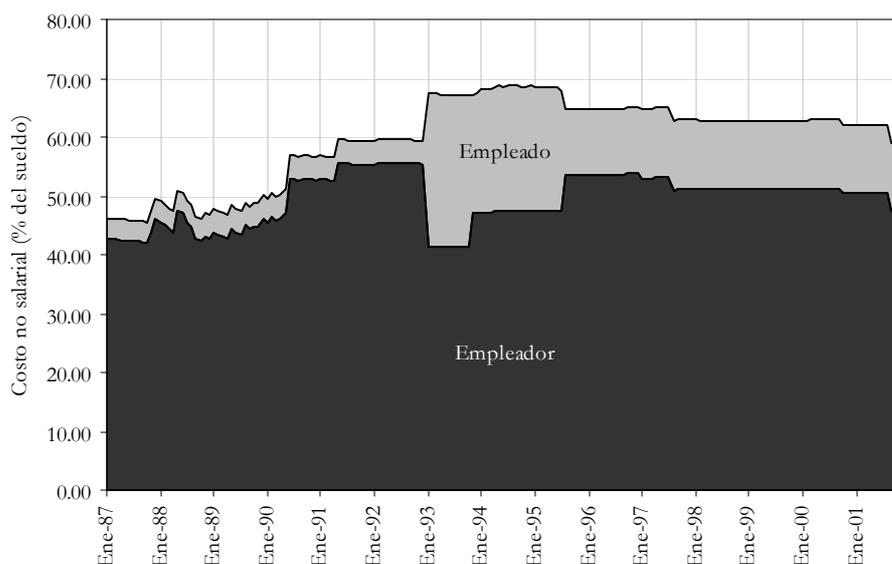
Los contratos temporales en Perú fueron introducidos en 1970. Éstos contaban con los beneficios laborales establecidos por la ley, pero no acarreaban la estabilidad laboral de los trabajadores con contratos permanentes. A pesar de sus ventajas, contaron con un uso inicial limitado, debido a las restricciones que fueron impuestas a su aplicación. En tal sentido, estos contratos sólo podían ser empleados para labores temporales, estacionales o de suplencia y estaban sujetos a la aprobación del Ministerio de Trabajo (que debía verificar que las firmas efectivamente estuvieran empleando este mecanismo para los fines estipulados por la ley). La duración máxima del empleo bajo este tipo de contratos se limitaba a dos años.

La primera gran reforma en la regulación de este mecanismo se produce en setiembre de 1990, a través de la Resolución Ministerial 430-90-TR. A través de ésta, se eliminó el requisito de aprobación del Ministerio de Trabajo. Así, en la práctica, éste se convertía en el encargado de registrarlos, además de estar en su potestad realizar inspecciones para vigilar el correcto uso de las modalidades contractuales. Adicionalmente, se incrementó las posibilidades del empleo a plazo fijo, instaurando nuevas modalidades como el contrato por alguna obra determinada. En relación a su duración máxima, ésta fue ampliada a tres años. Posteriormente, con la Ley 26513 de 1995 su uso máximo fue prolongado a cinco años.

3.3. Costos laborales no salariales

Se consideran como costos laborales no salariales a los pagos, determinados por la legislación, realizados por empleados y empleadores y que introducen una brecha entre los costos laborales de las firmas y el salario efectivo recibido por el trabajador. En tal sentido, generalmente incluyen gratificaciones, vacaciones, seguros de salud, afiliación a sistemas previsionales y otros impuestos a la planilla. Saavedra y Maruyama (2000) presentan una reseña completa de los cambios en la legislación laboral durante los noventa. Ellos sostienen que, a pesar de la idea bastante difundida de que la flexibilización laboral redujo los beneficios de los trabajadores, los costos laborales mostraron una tendencia ascendente durante la década pasada (ver Gráfico No. 2).

Gráfico No. 2 : Costos laborales no salariales en Perú, 1987-2002 *



* Calculado tomando en cuenta gratificaciones y vacaciones. Tomado de Saavedra y Maruyama (2000), con actualización de los datos a diciembre de 2001.

Actualmente, la legislación peruana establece que los empleadores deben asumir el pago de dos gratificaciones al año (equivalentes a dos salarios mensuales) en julio y diciembre, un mes de vacaciones al año, contribuciones mensuales al seguro de salud (8% del sueldo bruto) y el depósito en cuenta bancaria de la CTS (8.33% del salario)¹¹. Cuando el trabajador cuenta con carga familiar, se debe incluir una asignación familiar equivalente al 10% de la remuneración mínima vital. Adicionalmente, el empleador enfrenta un tributo de 1.7% sobre la nómina salarial correspondiente al pago del Impuesto Extraordinario de Solidaridad.

El empleado, por su lado, debe pagar los costos de su afiliación a los sistemas previsionales. En Perú, coexisten dos regímenes previsionales paralelos. El primero es estatal, opera bajo régimen de capitalización colectiva (*pay-as-you-go*) y es manejado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Desde 1993, paralelamente, el trabajador puede optar por afiliarse a alguna de las cuatro administradoras de fondos de pensiones (AFP) en el mercado, bajo capitalización individual, en el marco del Sistema Privado de Pensiones. En el caso de la ONP, los aportes ascienden al 13% del sueldo bruto. En el de las AFP, los trabajadores deben realizar un aporte obligatorio del 8% del sueldo. Bajo este régimen, adicionalmente, deben pagar un seguro por invalidez, sobrevivencia y sepelio y una comisión a la AFP. Estos últimos cargos varían de acuerdo a la AFP elegida por el trabajador. La Tabla No. 2 muestra la valorización de los costos laborales no salariales en Perú durante diciembre de 2003. En tal sentido, se estima que el total de los costos no salariales asciende a 59.5% del sueldo bruto del trabajador. Si se excluyen las gratificaciones, el costo no salarial asciende a 42.8%, lo cual implica que por cada cien soles que el empleador desembolsa como costo laboral, el empleado sólo recibe sólo poco más de 60 soles. Estos elevados costos no salariales, plantean dos preguntas: ¿los empleados valoran en más de 40% de su salario los beneficios que reciben por estos descuentos? y ¿los empleadores están dispuestos a pagar por estos costos?

Tabla No. 2: Costos laborales no salariales en Perú ^{a/}

CONCEPTO	REGLA	MONTO (SOLES)	% DEL SUELDO BRUTO
Sueldo Bruto ^{b/}		1612.44	
Asignación familiar	10% de la RMV ^{c/}	46.00	2.9%
CTS	8.33% del sueldo (incl. gratificaciones)	156.77	9.7%
IES	1.7% del sueldo	27.41	1.7%
Gratificaciones	16.67% del sueldo	268.74	16.7%
Salud	9% del sueldo	145.12	9.0%
Vacaciones	8.33% del sueldo	134.37	8.3%
Total CLNS Empleador		778.41	48.3%
Aporte obligatorio AFP	8% del sueldo	129.00	8.0%
Comisión AFP ^{d/}	Promedio comisiones AFP	36.56	2.3%
Prima por invalidez, sobrevivencia y sepelio ^{e/}	Promedio primas AFP	14.87	0.9%
Total CLNS Empleado		180.43	11.2%
Total CLNS		958.84	59.5%

¹¹ Si bien la CTS ha sido incluida como mecanismo de protección del empleo en la sección anterior, también ha sido considerado dentro de los costos laborales no salariales. Así, aún cuando su objetivo sea proteger a un trabajador ante un período de desempleo, la obligatoriedad de su pago periódico en la planilla guarda relación con los conceptos de costos no salariales presentadas en esta discusión.

a/. Cálculos realizados suponiendo que el trabajador cuenta con carga familiar y opta por afiliarse al sistema privado de pensiones (en vez de la ONP), tomando en cuenta la legislación vigente en diciembre de 2003. No se está incluyendo el pago de SENATI que sólo afecta a los trabajadores en el sector manufacturero.

b/. De manera referencial, se ha tomado el ingreso mensual promedio de un trabajador en áreas urbanas (a precios de Lima), con contrato permanente en el sector privado, que trabaja más de diez horas semanales. Los cálculos fueron realizados con la Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 2000.

c/. Desde el 13 de setiembre de 2003, la Remuneración Mínima Vital asciende a S/. 460 (Decreto de Urgencia 022-2003).

d/. Según la Superintendencia de Banca y Seguros, las comisiones variables de las cuatro AFP en el mercado, durante diciembre de 2003, fueron las siguientes: Horizonte 2.25%; Integra 2.10%; Profuturo 2.45%; y Unión Vida 2.27%. Datos tomados de www.sbs.gob.pe. Los cálculos fueron realizados suponiendo un promedio simple de estas cuatro tasas.

d/. Según la Superintendencia de Banca y Seguros, las primas de seguro por invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio de las cuatro AFP en el mercado, durante diciembre de 2003, fueron las siguientes: Horizonte 0.89%; Integra 0.88%; Profuturo 1.02%; y Unión Vida 0.90%. Datos tomados de www.sbs.gob.pe. Los cálculos fueron realizados suponiendo un promedio simple de estas cuatro tasas.

Elaboración: Propia.

4. ¿CUÁN RÍGIDA ES LA REGULACIÓN LABORAL PERUANA?

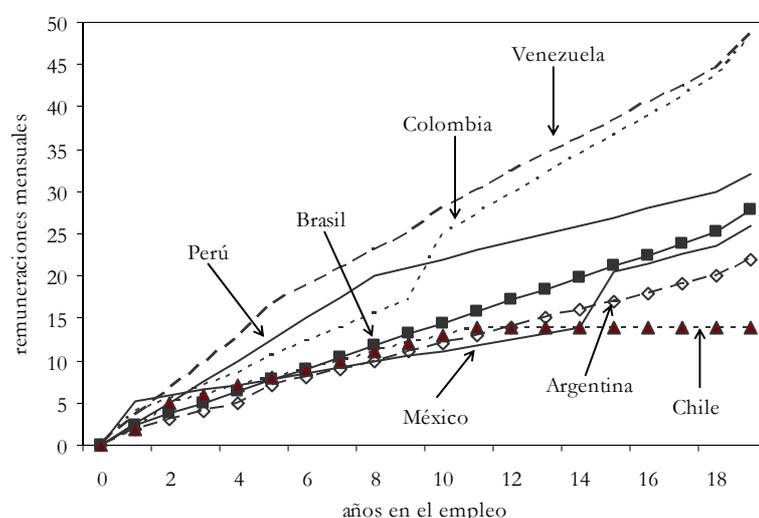
La década de los noventa es percibida por muchos grupos como un período de alta flexibilización laboral. En tal sentido, la reforma laboral de 1991 redujo de manera considerable las trabas al despido al eliminar la estabilidad absoluta en el puesto de trabajo y al reducir los costos del esquema de indemnizaciones por despido injustificado. Adicionalmente, se liberalizó el uso de contratos temporales, permitiendo relaciones laborales más flexibles, aunque inestables. Sin embargo, estos cambios sólo constituyeron una parte de las reformas. Por otro lado, los costos laborales se incrementaron considerablemente reduciendo los incentivos para generar relaciones laborales con contratos permanentes. Pareciera ser que detrás de la percepción negativa sobre las reformas laborales de los noventa, se encuentran otros factores como la reducción del empleo en el sector público y la pérdida de empleos en industrias oligopólicas anteriormente protegidas por altos aranceles, entre otros factores (Saavedra, 2003). En general, la reforma de los noventa generó “perdedores”, concentrados en grupos vocales de la población. La clase media en muchos países de América Latina, incluyendo a Perú, veía cómo sus capacidades – orientadas a muchas industrias protegidas por las estrictas restricciones al comercio internacional – no encajaban con las demandas de las firmas en un proceso de apertura comercial y una economía abierta (Birdsall et al, 2000). En todo caso, la reforma laboral en Perú no estuvo orientada a reducir costos de despido que en los setenta y ochenta se encontraban en niveles muy elevados. Prueba de ello es que, aún luego de estas reformas, la protección al despido en Perú sigue en niveles relativamente altos para América Latina y que los costos no salariales han mantenido una tendencia creciente.

Un considerable número de estudios han demostrado que América Latina cuenta con una de las regulaciones laborales más restrictivas del mundo. Rama (1998) sostiene que ésta tiene una legislación laboral sólo más flexible que la de India o el oeste de África. El Banco Interamericano de Desarrollo (1998) muestra que las restricciones laborales en los países de la región son mayores que las de los países de la OCDE. De manera consistente, Heckman y Pagés (2002) calculan que el valor esperado del costo de despido en países de Latinoamérica es mayor que los de los países industrializados¹². Utilizando dos bases de datos independientes Jaramillo y Saavedra (2003) encuentran que los costos de terminación de la relación laboral son notablemente altos en América Latina y que la indemnización por despido explica una alta proporción de estos costos.

¹² Una comparación entre costos de despido en América Latina y otras regiones puede encontrarse en Jaramillo y Saavedra (2003)

¿Cómo se ubica Perú dentro del contexto altamente proteccionista de América Latina? Para evaluar a Perú dentro de los estándares latinoamericanos, se han seleccionado seis países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela. En el año 2002, estos siete países (incluido Perú) abarcaban al 80% de la población y el 89% del producto bruto regional. La evidencia respecto de costos de despido y los costos no salariales ubica al país como uno de los más proteccionistas de la región. El Gráfico No. 3 muestra los costos de despido para diferentes duraciones del empleo. Los cálculos fueron realizados tomando en cuenta la normativa sobre indemnizaciones por despido injustificado, compensaciones de por tiempo de servicio y períodos de preaviso. Con la excepción de Venezuela, Perú es el país con mayores costos de despido en la muestra de países para duraciones del empleo menores a diez años. En el caso de trabajadores con períodos mayores en el empleo, Perú ocupa el tercer lugar luego de Venezuela y Colombia.

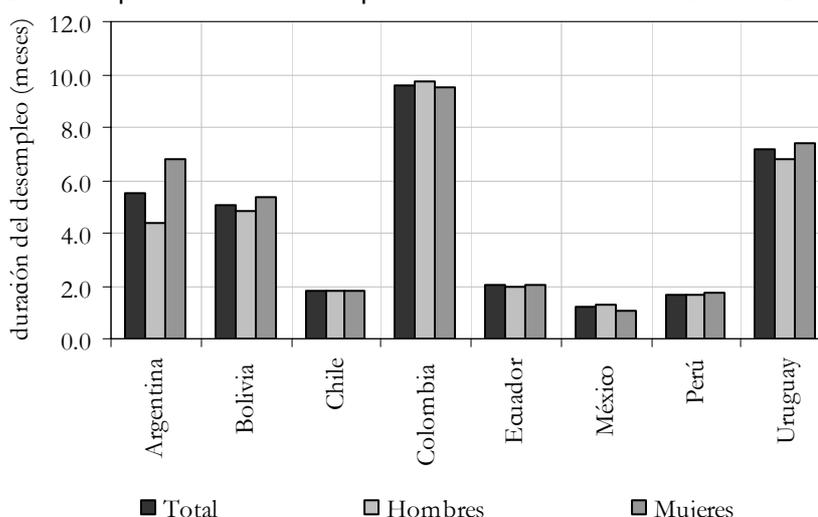
Gráfico No. 3: Costos de la protección del empleo en América Latina *



* Incluye costos de indemnización por despido injustificado, compensación por tiempo de servicios y período de preaviso. Tomado de Jaramillo y Saavedra (2003)

¿Cuán generosas resultan estas compensaciones? Las indemnizaciones por despido y la compensación por tiempo de servicio debieran servir como mecanismos que ayuden al trabajador a sobrellevar su período de desempleo. En tal sentido, la regulación debería tomar en cuenta la duración del desempleo. El Gráfico No. 4 muestra la duración del desempleo en algunos países de América Latina. A pesar de que Perú es uno de los países con mayores medidas de protección al desempleo, la duración del período de desempleo es una de las más bajas de la región, sólo ligeramente mayor a la de México. En tal sentido, un trabajador despedido de un empleo asalariado formal en el sector privado después de un año en el empleo debiera recibir dos salarios y medio; en el caso de un trabajador con cinco años, doce salarios y medio; y en el de un trabajador con diez años, veintidós salarios. Si se considera que el período promedio de desempleo en áreas urbanas de Perú asciende a 1.7 meses, entonces, dichos trabajadores podrían financiar un período y medio, siete períodos y medio y trece períodos de desempleo, respectivamente.

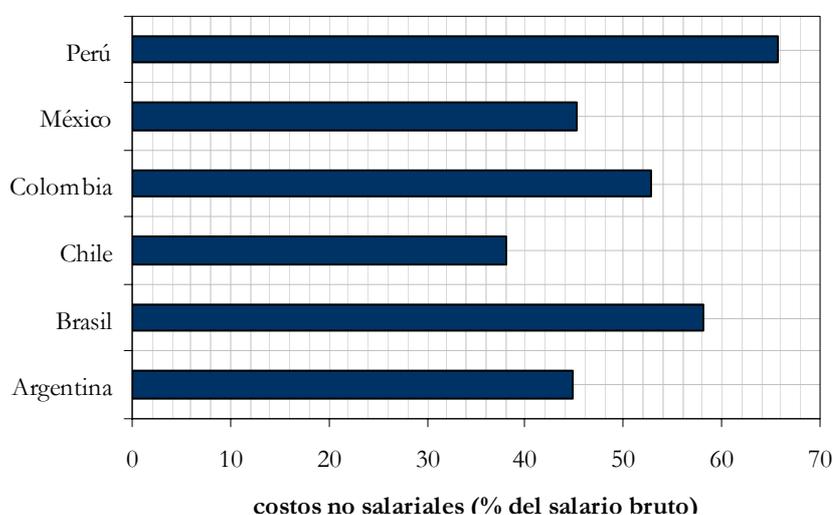
Gráfico No. 4: Duración promedio del desempleo en áreas urbanas de América Latina, circa 2000



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. IPES, 2004.
Elaboración: Propia.

En esta misma línea, Maclsaac y Rama (2001) – sobre la base de las Encuestas Nacionales sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) de 1991 y 1994 – calculan el consumo por cápita del hogar de trabajadores empleados, desempleados sin indemnización por despido y desempleados que hayan recibido dicho beneficio. Aún luego de aplicar controles para la composición demográfica del hogar, su acceso a fuentes de crédito, variables regionales y otras características observables, encuentran que el consumo per cápita de las familias de un desempleado se reduce en alrededor de 15% respecto de un individuo que se encuentra ocupado. Sin embargo, en el caso de los trabajadores despedidos que recibieron indemnización por despido, encuentran un incremento en el consumo de 10% respecto de empleados comparables que se encontraban laborando. Estos elementos aportan dos conclusiones. En primer lugar, los desempleados sin indemnizaciones por despido sufren reducciones considerables en el consumo y, por lo tanto, se requieren mecanismos para suavizar estas eventualidades. En segundo lugar, la indemnización por despido en Perú es excesivamente alta y sobreprotege al grupo que la recibe. En relación a los costos no salariales, el Gráfico No. 5 presenta los costos laborales no salariales en el sector manufacturero en la muestra de países. Según esta información, Perú encabeza la lista de países de la muestra seleccionada. En tal sentido, por ejemplo, los costos no laborales en Perú excederían en 27 puntos a los de Chile o en 20 puntos a los de México y Argentina.

Gráfico No. 5: Costos no salariales en la manufactura en América Latina, circa 1998



* Tomado de Tokman y Martínez (1999).

Por otro lado, la Tabla No. 3 presenta nuestras estimaciones desagregadas de los costos laborales en la región. Nuestros cálculos sugieren que la magnitud de las contribuciones a la seguridad social no estaría detrás de los altos diferenciales con otros países en la región. En contraposición, parece ser que la legislación peruana ofrece vacaciones y gratificaciones por encima de los demás países de la región. En tal sentido, la mayor parte de países (con excepción de Perú y Brasil) ofrecen alrededor de 15 días al año como descanso vacacional. En relación a las gratificaciones, sólo Perú ofrece bonos obligatorios de dos salarios al año.

**Tabla No. 3:
Costos laborales no salariales en América Latina ***

	Argentina ^{1/}	Brasil ^{2/}	Chile ^{3/}	Colombia ^{4/}	México ^{5/}	Perú ^{6/}
Salud	14.0%	30.0%	7.0%	12.0%	9.4%	9.0%
Sistemas previsionales	27.0%		12.5% ^{7/}	13.5%	6.5%	11.2%
Asignación familiar	7.5%			4.0%		2.9%
CTS		8.3%		8.3%		9.7%
Vacaciones	4.2%	8.3%	4.2%	4.2%	2.1%	8.3%
Gratificaciones	8.3%	9.7%		4.2%	4.2%	16.7%
Otros impuestos	1.5%		3.0%	3.0%	5.0%	1.7%
	62.5%	56.4%	26.7%	49.2%	27.2%	59.5%

* En la mayor parte de estos países, se aplican contribuciones obligatorias a los sistemas nacionales de capacitación en manufactura. Estas contribuciones sólo se aplican a los trabajadores en manufactura, por lo cual no se han incluido en el cálculo de estos costos no salariales.

1/. Fuentes: Mondino y Montoya (2000) y Pessino (2001).

2/. Fuente: Paes de Barros, Corseuil y Gonzaga (1999)

3/. Fuente: Cox Edwards (2001)

4/. Fuente: Kugler y Kugler (2003)

5/. Fuente: OIT (2000)

6/. Basado en las estimaciones de la Tabla No. 2

7/. Incluye el promedio de comisiones de siete administradoras de fondos de pensiones, en diciembre de 2003.

Elaboración: Propia.

5. ¿A QUIÉN PROTEGE LA REGULACIÓN LABORAL PERUANA?

La evidencia presentada en la sección 2 resume algunos de los hallazgos de la literatura internacional sobre los efectos de los costos no salariales y los costos de despido. Como se señaló, existen dos efectos negativos documentados sobre los efectos de los costos no salariales: por un lado, reduce los niveles de empleo y, por otro, incentiva las relaciones informales de trabajo. En relación a los costos de despido, la evidencia disponible, aunque no unánime, se inclina hacia un efecto negativo sobre el empleo. En todo caso, no existe ninguna evidencia sobre un efecto positivo de estas medidas. Así, la evidencia indica que la regulación laboral probablemente tenga efectos negativos sobre el empleo. A pesar de ello, dicha regulación busca garantizar niveles fundamentales de protección al trabajador y, de esta manera, podría tener efectos positivos sobre la equidad. Sin embargo, en la medida en la que sólo proteja a algunos trabajadores privilegiados y a determinados grupos de interés, no sería adecuada ni bajo consideraciones de eficiencia ni de equidad.

Jaramillo y Saavedra (2003) calculan las tasas de potencial cobertura de la indemnización por despido en diferentes países de América Latina. La Tabla No. 4 muestra los requisitos y las tasas de cobertura de la indemnización por despido en América Latina. En cada caso, los

autores estimaron el porcentaje de los trabajadores y los asalariados privados urbanos que cumplen con los requisitos estipulados por la legislación. En tal sentido, las tasas de cobertura podrían estar sobreestimadas ya que los trabajadores podrían no recibir sus indemnizaciones en caso de quiebra de las firmas u otros. En el caso de Perú, consideraron a los trabajadores asalariados privados con contrato permanente y más de tres meses en el empleo y sus estimaciones se basan en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Tercer Trimestre del año 2001. Encuentran que sólo el 26% de los asalariados privados y el 8% de la población ocupada en áreas urbanas estarían potencialmente cubiertos por la indemnización por despido. A pesar de que las tasas de cobertura en los demás países de América Latina son también relativamente bajas, Perú muestra los índices de cobertura más bajos de la región. En tal sentido, existirían diferenciales de 26 a 35 puntos en relación a otros países latinoamericanos.

Tabla No. 4: Protección del empleo en América Latina *

País	Monto de la indemnización	Requisitos legales	Cobertura urbana (% asal. privados) ^{1/}
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un salario por cada año en el empleo. ▪ La indemnización no puede exceder al triple del salario mensual fijado por la negociación colectiva que se aplica al trabajador. ▪ La indemnización no puede ser menor al doble del mejor salario bruto que el empleado recibió durante el año anterior a su despido. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se aplica a los trabajadores del sector privado con contratos permanentes y más de tres meses en el empleo. 	<p>56.2% (31.6%)</p>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuando un trabajador es contratado, el empleador debe abrir una cuenta bancaria (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), donde debe depositar el 8% del salario del empleado. Los trabajadores tienen acceso a los fondos de la FGTS cuando son despedidos de su empleo. ▪ Cuando los trabajadores son despedidos sin causa justa, el empleado tiene derecho a una indemnización equivalente al 40% de los fondos en el FGTS. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se aplica a los trabajadores con FGTS. 	<p>59.7% (43.7%)</p>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un salario mensual por cada año en el empleo. Adicionalmente, el trabajador tiene derecho a recibir un abono adicional del 20%, cuando el despido es considerado injustificado (este recargo puede llegar al 50% cuando no existe ninguna causa razonable para el despido). ▪ Cuando se produce un despido por causas económicas, no existe recargo sobre la indemnización y se aplica un tope de 11 salarios. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajadores del sector privado con contratos indefinidos. 	
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si el trabajador tiene menos de un año en el empleo, se aplica una indemnización de un salario y medio. ▪ Si el trabajador tiene más de un año pero menos de cuatro, se aplica un salario y medio por el primer año y medio salario por cada año adicional. ▪ Si el trabajador tiene más de cuatro años pero menos de nueve, se aplica un salario y medio por el primer año y dos tercios del salario por cada año adicional. ▪ Si el trabajador tiene más de diez años en el empleo, se aplica un salario y medio por el primer año y cuatro tercios del salario por cada año adicional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empleados en el sector privado con más de dos meses en el empleo 	<p>63.4% (34.8%)</p>
México	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La indemnización por despido asciende a tres salarios. Adicionalmente, corresponde al trabajador dos tercios del salario por cada año de trabajo (excluyendo el primer año). ▪ Un tope de dos salarios mínimos se aplica a la remuneración computable para el cálculo de la indemnización. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajadores en el sector privado con contratos permanentes. 	<p>46.2% (34.0%)</p>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un salario y medio por cada año en el empleo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajadores en el sector privado con 	<p>26.3%</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se aplica un máximo de doce salarios por indemnización. ▪ Adicionalmente, el balance de la cuenta CTS, acumulada a razón de un salario por año trabajado. 	contratos permanentes y más de 3 meses en el empleo	(8.1%)
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un tercio del salario para trabajadores con más de tres y menos de seis meses. ▪ Adicionalmente, un salario mensual por cada año de servicio si el trabajador tiene más de seis meses en el empleo. ▪ Se aplica un tope de cinco salarios.- 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajadores en el sector privado con contratos permanentes. 	

* Tomado de Jaramillo y Saavedra (2004).

1/. Expresado en términos del porcentaje de los asalariados privados en cada país. Adicionalmente, entre paréntesis se presenta el cálculo en términos del porcentaje de la población ocupada.

Maclsaac y Rama (2001) también han calculado las tasas de cobertura de la indemnización por despido en Perú. Su información se basa en datos de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1994 y emplean criterios distintos de Jaramillo y Saavedra (2003). La Tabla No. 5 muestra sus cálculos sobre las tasas de cobertura potencial, bajo cinco criterios. El primer criterio empleado es el “legal”, el cual se refiere a los asalariados en el sector privado con más de doce meses en el empleo. A partir del criterio legal, elabora cuatro criterios adicionales, que resultan de la combinación de éste con la existencia de contratos, seguridad social (sistemas de pensiones), afiliación sindical y trabajo en firmas de más de 20 trabajadores. Los autores sostienen que este tipo de características hacen más probable que un trabajador acceda a la indemnización en el caso de ser despedido. Dos conclusiones importantes se desprenden de este análisis. En primer lugar, encuentran niveles sumamente reducidos de cobertura de la legislación laboral, confirmando los hallazgos del estudio anterior. En segundo término, sostienen que la cobertura – más allá de ser escasa – estaría concentrada en los quintiles más ricos de la población. Los autores sostienen que, en promedio, mientras que menos del 5% de los dos quintiles más pobres tienen acceso a la indemnización por despido, alrededor del 20% del quintil más rico tendría acceso a este beneficio.

Tabla No. 5: Cobertura de la indemnización por despido entre los trabajadores del sector privado en Perú (porcentajes), 1994 *

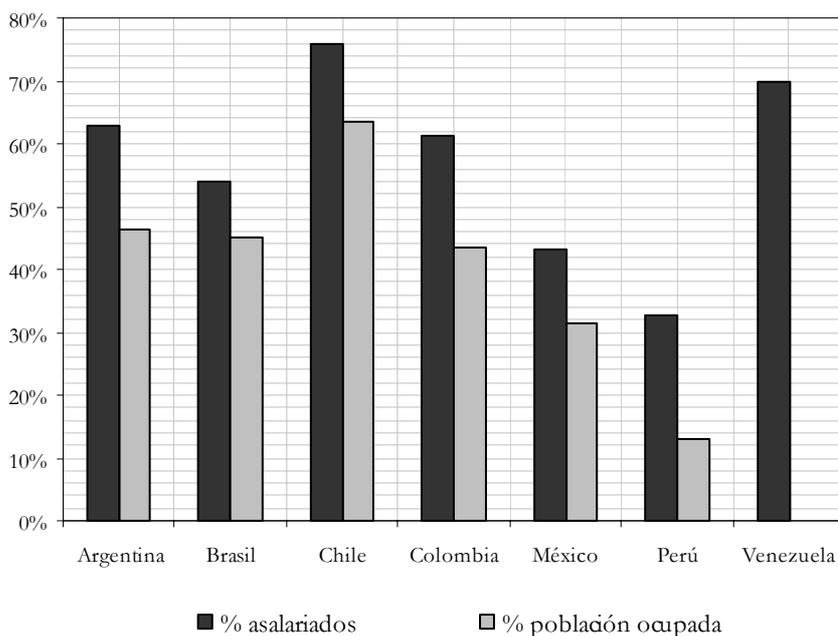
Criterio de cobertura		I	II	III	IV	V	Total
		Legal ^{1/.}	No	84.88	83.99	80.24	73.49
	Sí	15.12	16.01	19.76	26.51	29.05	21.15
Legal + Contrato ^{2/.}	No	99.5	99.39	96.98	94.08	89.86	96.04
	Sí	0.5	0.61	3.02	5.92	10.14	3.96
Legal + Seguridad Social ^{3/.}	No	99.4	97.41	94.59	89.42	83.85	93.08
	Sí	0.56	2.59	5.41	10.58	16.15	6.92
Legal + Sindicato ^{4/.}	No	99.75	99.11	98.71	97.43	95.61	98.16
	Sí	0.25	0.89	1.29	2.57	4.39	1.84
Legal + Firma grande ^{5/.}	No	99.25	98.43	95.43	92.21	88.58	94.87
	Sí	0.75	1.57	4.57	7.79	11.42	5.13

* Fuente: Tomado de Maclsaac y Rama (2001), sobre la base de información de la Encuesta Nacional sobre Medición de los Niveles de Vida (ENNIV) de 1994.

- 1/. Se refiere a los asalariados en el sector privado con más de doce meses en el empleo
- 2/. Incluye cualquier modalidad de contrato (permanente, temporal, etc.)
- 3/. Afiliación a algún sistema de pensiones.
- 4/. Se refiere a la existencia de un sindicato en la firma (no implica necesariamente afiliación)
- 5/. Firmas de más de 20 trabajadores.

En relación a los costos no salariales, la evidencia indica que éstos llegan sólo a una proporción limitada de la población. El Gráfico No. 6 muestra el porcentaje de la población cubierta por los beneficios obligatorios (seguro de salud, aportes al sistema de pensiones, etc.). Perú aparece una vez más en la cola de la región, como el país con el menor nivel de cumplimiento. Según esta información, sólo el 33% de los asalariados privados y el 13% del total de trabajadores reciben estos beneficios.

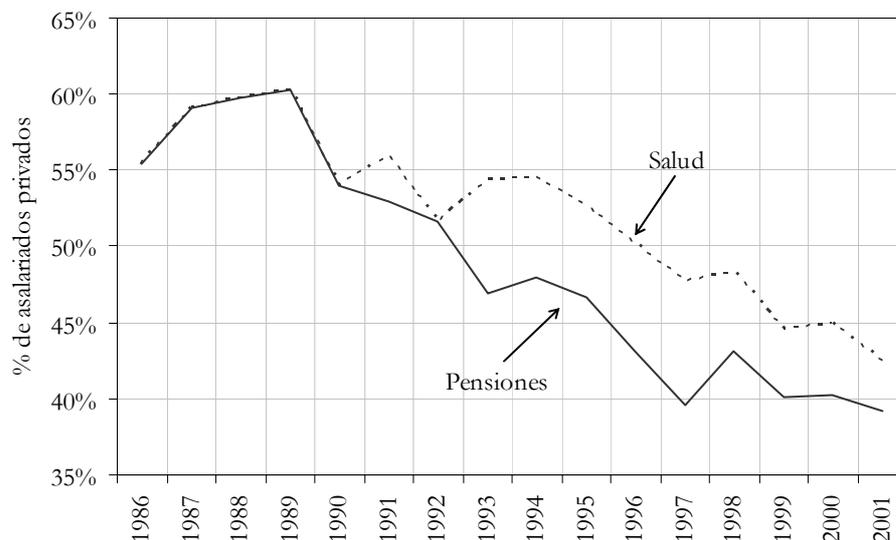
Gráfico No. 6: Porcentaje de la población con beneficios obligatorios, circa 2000



Fuente: Pagés y Saavedra (2002). La información para Venezuela ha sido tomada de OIT (2001).

Resulta aún más preocupante que las tendencias en el largo plazo tiendan a un cumplimiento aún menor de la legislación laboral. El Gráfico No. 7 muestra la evolución de la afiliación a sistemas previsionales y a existencia de seguros de salud en Lima Metropolitana entre 1986 y 2001.

Gráfico No. 7: Evolución de la afiliación a sistemas previsionales y cobertura de los seguros de salud, 1986-2001



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - MTPE 1986, 1987, 1989-1995; Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre - MTPE / INEI 1996-2001

Elaboración: Propia

En relación a la distribución de estos beneficios sociales, son nuevamente los pobres quienes resultan menos beneficiados de esta regulación. La Tabla No. 6 muestra las tasas de cobertura según quintiles de ingreso per cápita en áreas urbanas. Como se muestra, la probabilidad de que un trabajador cuente con seguros de salud, afiliación al sistema de pensiones o un contrato permanente se incrementa con el nivel de riqueza del hogar.

Tabla No. 6: Porcentaje de trabajadores con beneficios sociales según quintiles de gasto per cápita del hogar ^{1/}, asalariados privados en áreas urbanas

Quintil del gasto per cáp.	Seguro de salud		Sist. de pensiones		Contrato permanente	
	No	Sí	No	Sí	No	Sí
I	24.6%	10.0%	23.3%	9.9%	23.1%	8.2%
II	23.1%	18.3%	22.7%	18.2%	22.9%	16.6%
III	23.0%	18.9%	23.3%	16.9%	22.4%	19.2%
IV	18.0%	20.6%	19.0%	18.1%	18.7%	19.2%
V	11.2%	32.2%	11.7%	36.9%	12.9%	36.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

^{1/} Se refiere al gasto per cápita para todos los trabajadores en áreas urbanas

Fuente: Encuesta Nacional sobre Medición de los Niveles de Vida (ENNV), 2000

Elaboración: Propia

¿Cuáles son las posibles causas de estos bajos niveles de cobertura? Aún cuando el presente documento no pretende determinar todas las causas detrás del empleo precario en Perú, se ensayan dos posibles causas sobre el bajo nivel de cobertura de la legislación laboral. En primer lugar, todos los beneficios sociales se encuentran “atados”. Dentro de la regulación peruana, los contratos permanentes vienen atados a un conjunto de beneficios: vacaciones, seguro de salud, afiliación a sistemas previsionales, gratificaciones, indemnización por despido, compensación por tiempo de servicio, etc. En tal sentido, los trabajadores y empleadores enfrentan una decisión *todo-o-nada* sobre el cumplimiento de la legislación laboral. Ante la decisión de incrementar los costos de las planillas en alrededor de 60% y operar formalmente o no incrementar dicho costo y operar informalmente, no resulta difícil entender el alto grado de empleos sin beneficios sociales. La Tabla No. 7 muestra el cumplimiento de la regulación laboral según tipo de contrato. Como se muestra, los beneficios sociales y la protección al trabajador se encuentran estrechamente ligados a la existencia de contratos permanentes en las relaciones laborales.

Tabla No. 7: Cumplimiento de la regulación laboral según tipo de contrato en áreas urbanas

		Contrato permanente	Otro tipo de contrato ^{1/}	Sin contrato ^{2/}	Total
Seguro de salud ^{3/}	Sí	97.3%	80.0%	6.3%	32.6%
	No	2.7%	20.0%	93.7%	67.4%
Pensión ^{4/}	Sí	99.7%	84.8%	6.0%	33.5%
	No	0.3%	15.2%	94.0%	66.5%
Gratificaciones ^{5/}	Sí	90.9%	88.1%	29.9%	58.9%
	No	9.1%	11.9%	70.1%	41.1%
Utilidades ^{6/}	Sí	17.7%	12.1%	0.4%	7.8%
	No	82.3%	87.9%	99.6%	92.2%
CTS ^{7/}	Sí	63.2%	52.4%	0.6%	29.1%
	No	36.8%	47.6%	99.4%	70.9%

^{1/} Incluye contratos temporales, de formación laboral juvenil, de aprendizaje y prácticas pre-profesionales.

^{2/} Incluye aquellos casos en los que, aún cuando existe relación de asalariamiento, se perciben ingresos por locación de servicios y servicios no personales.

^{3/} Incluye afiliados a EsSalud, seguros privados y otros tipos de seguros. Adicionalmente, a partir de la encuesta se identificaron a los trabajadores que se encuentran afiliados a seguros de salud por aportes de algún otro

miembro del hogar. En este caso, sólo se han considerado aquellos afiliados con aportes propios o de la empresa en la que trabajan.

4/. Incluye afiliados a ONP y AFPs.

5/. Se limita la muestra a trabajadores con más de un año en el empleo.

6/. Cabe recalcar que la existencia de este beneficio se encuentra sujeto a las utilidades de la firma del trabajador. Se limita la muestra a trabajadores con más de un año en el empleo.

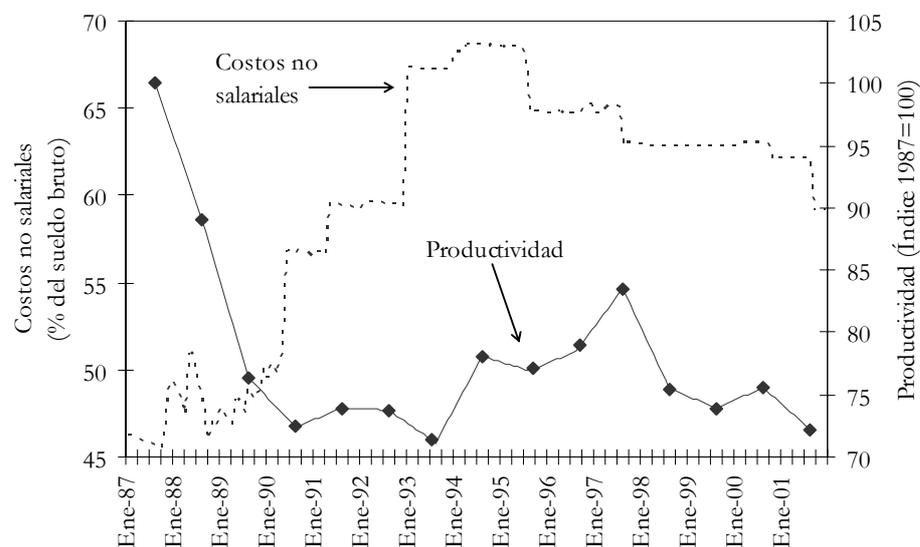
7/. A partir de diciembre de 2000 (a través del Decreto de Urgencia No. 127-2000) se establece el depósito mensual del monto de la CTS y la libre disponibilidad del 100% del monto mensual. El cálculo fue realizado sobre la base de aquéllos que recibieron algún ingreso por CTS durante los 12 meses anteriores al mes de referencia de la encuesta. Sin embargo, estas cifras pueden estar subestimando el alcance de la CTS: aún cuando los empleadores hayan abonado el monto de la CTS, los trabajadores pueden haber decidido no retirarlo. En este caso, la muestra también fue restringida a trabajadores con más de un año en el empleo.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) – III Trimestre

Elaboración: Propia

En segundo término, parece ser que la legislación laboral tiene costos tan altos que los trabajadores y las firmas no son capaces de financiar los beneficios impuestos por la ley. El Gráfico No. 8 muestra la evolución de los costos laborales no salariales y la productividad entre 1987 y 2001. Tal como puede apreciarse, aún cuando los niveles de productividad han venido cayendo considerablemente desde hace más de 15 años, las obligaciones laborales impuestas a empresas y trabajadores han venido incrementándose. Esta evidencia es consistente con el hecho de que sólo los trabajadores más ricos – y probablemente más productivos – sean capaces de financiar los altos costos laborales impuestos. Mientras que, para la gran mayoría de trabajadores peruanos, con bajos niveles de productividad, resultan excluidos de prácticamente toda forma de protección social. En el marco de las decisiones costo-beneficio de los trabajadores y las firmas discutidos en la primera sección del documento, no resulta extraño observar que, ante los incrementos de los costos laborales, se hayan incrementado los niveles de informalidad en el empleo.

Gráfico No. 8: Evolución de los costos laborales no salariales ^{1/} y la productividad ^{2/}, 1986-2001



1/. Estimado sobre la base de la información del Gráfico No. 2

2/. La productividad es aproximada a través del producto medio del trabajo (PBI/Empleos). Sin embargo, dado que no se dispone de encuestas de hogares a nivel nacional hasta 1996, se han empleado los datos sobre empleo en Lima Metropolitana entre 1987 y 2001. En consecuencia, el cálculo fue realizado como PBI Nacional / Empleos Lima.

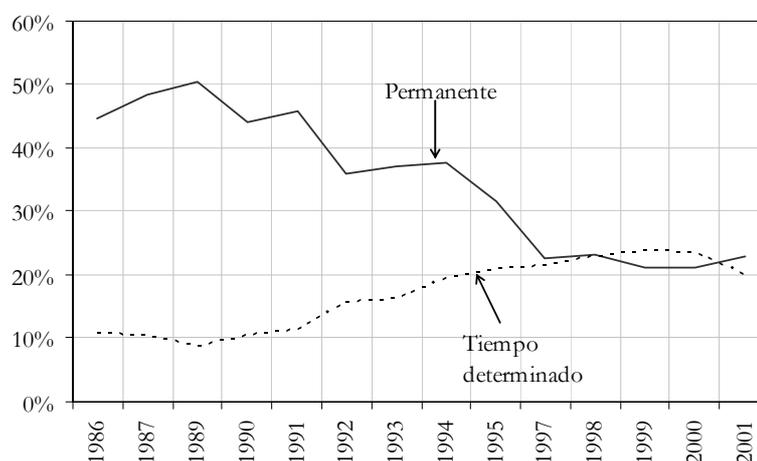
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - MTPE 1986, 1987, 1989-1995; Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre - MTPE / INEI 1996-2001. Los datos del PBI fueron tomados del Banco Central de Reserva del Perú

Elaboración: Propia

6. EL USO DE CONTRATOS TEMPORALES EN PERÚ: TENDENCIAS Y ALGUNAS HIPÓTESIS

El uso de contratos a plazo fijo en Perú ha cobrado notable importancia durante la última década. Si bien su uso resultaba engorroso durante los últimos años de los ochenta, eran empleados en alguna medida en el mercado laboral peruano. A partir de 1991, sin embargo, se relajaron considerablemente los procedimientos administrativos para su uso (ver sección 2.2 para mayores detalles). A partir de allí, su uso ha venido incrementándose considerablemente en el tiempo (Gráfico No. 9). Hacia el año 2001, alrededor de 270 mil trabajadores en Lima Metropolitana (alrededor del 20% de los empleos asalariados en el sector privado) se encontraban empedados bajo esta modalidad. A pesar de que los contratos a plazo fijo conllevan el pago de los mismos beneficios sociales que los permanentes, los primeros permiten evitar el pago de indemnización por despido mientras que los segundos no¹³. En tal sentido, los menores costos de despido habrían causado una sustitución de empleo permanente por contratos de duración definida.

Gráfico No. 9: Participación de los contratos permanentes y a tiempo definido en el empleo asalariado privado, Lima Metropolitana 1986-2001



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - MTPE 1986, 1987, 1989-1995; Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre - MTPE / INEI 1996-2001. Los datos del PBI fueron tomados del Banco Central de Reserva del Perú

Elaboración: Propia

Resulta extraño, sin embargo, observar que la proporción de contratos temporales haya seguido aumentando aún cuando la estabilidad absoluta fue completamente eliminada en 1995. Saavedra y Maruyama (2000) señalan algunas hipótesis al respecto. En la primera de ellas, sostienen que los contratos temporales podrían estar siendo usados como mecanismo de disuasión en contra de la afiliación sindical. Si bien la legislación contempla la sindicalización de empleados con contratos temporales, la decisión de renovar el contrato del empleador constituye un desincentivo para la afiliación del trabajador. Por otro lado, sostienen que los contratos temporales pueden incrementar el poder de negociación de las firmas, quienes – en el momento de la renovación de contratos – pueden reaccionar con reducciones en los salarios ante cambios en el entorno económico o modificaciones en los costos no salariales. Finalmente, sostienen que los empleos temporales podrían estar incrementándose como producto de la desconfianza de las firmas frente a los cambios en la regulación laboral.

¹³ Si bien la ley manda una indemnización, equivalente a 1.5 sueldos por mes no trabajado, en el caso de los contratos temporales, el hecho de que permite efectuar contratos por periodos muy cortos de tiempo hace que la indemnización sea irrelevante.

En tal sentido, sostienen que los empleadores pueden percibir las reducciones en los costos de despido como fenómenos aislados y guardar precaución porque esperan que el curso de la regulación a futuro sea errático. Estos temores parecen haber sido validados recientemente por la propuesta de una nueva Ley General del Trabajo que incrementa el tope y reduce el piso de la indemnización por despido, limita las posibilidades de los ceses colectivos e impone pagos indemnizatorios por despido con causa económica (Jaramillo, 2003).

En cualquier caso, parece ser que la introducción de contratos temporales sólo ha logrado perpetuar algunas formas de las empresas de evadir aspectos de la legislación laboral. En tal sentido, Saavedra (2003) sostiene que los contratos de tiempo definido constituyen opciones de “segundo mejor” (*second best*) ante las dificultades políticas de reducir los costos de despido para los regímenes generales de empleo. Sin embargo, el autor sostiene que, en el largo plazo, estos contratos pueden sólo incrementar la percepción de inseguridad de los trabajadores y aumentar la rotación laboral. Si bien se requieren acciones orientadas a incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo, pareciera ser ilógico que la regulación implícitamente favorezca una excesiva rotación laboral.

7. LA REGULACIÓN LABORAL: DE LA ECONOMÍA POSITIVA A LA ECONOMÍA NORMATIVA

La regulación laboral debe mantener un equilibrio entre dos objetivos. Por un lado, promover la eficiencia del mercado laboral y, por otro, asegurar a los trabajadores una serie de derechos fundamentales. En tal sentido, el marco legal debe cumplir con ciertas características, referidas tanto a su contenido sustantivo como al proceso para su formulación¹⁴. Estas características son:

- **Claridad**, tanto en los objetivos que se persiguen como en los instrumentos que se desean aplicar. La regulación debe determinar de manera precisa cuál es la falla de mercado a la que apunta e identificar la mejor alternativa para resolverla.
- **Estabilidad** en el tiempo. La principal fuente de generación de nuevo empleo y de mejoras en la productividad es la iniciativa privada. La inversión es un proceso intertemporal, donde los costos se asumen hoy y las ganancias, tal vez, vienen mañana. La percepción de inestabilidad de una legislación torna el mañana aún más incierto y desalienta la inversión. Esto, de hecho, es un factor importante en el Perú. Para que una norma sea estable, no sólo debe tener un contenido sensato y equilibrado, sino que, además, debe de ser producto del **consenso** entre los diferentes sectores de la sociedad.
- **Universalidad**. La ley debe de alcanzar a todos. El carácter deseable de muchos beneficios laborales choca con los niveles de productividad de la economía nacional. Por tanto, son aplicables a una porción más bien reducida del total de empresas. La recientemente promulgada Ley de PYMES reconoce este hecho, al crear un régimen laboral especial. La legislación laboral debería apuntar a establecer pisos mínimos y fomentar la negociación entre partes para lograr beneficios adicionales.
- **Flexibilidad**. Por lo general las empresas compiten en entornos muy cambiantes y competitivos. La velocidad del cambio tecnológico, la continua reducción del costo de las comunicaciones y la apertura de los mercados internacionales facilita la aparición de nuevos productos y competidores. Las empresas requieren de flexibilidad para adaptarse a los cambios. Legislaciones rígidas hacen costosas estas transformaciones y pueden, en su afán de proteger a los trabajadores, desproteger al empleo y así terminar perjudicando a quienes pretenden favorecer.

¹⁴ Una mayor discusión sobre los principios necesarios para la legislación laboral puede encontrarse en Pagés y Saavedra (2002).

- **Generar bajos costos administrativos.** Mientras más costoso el cumplimiento de una ley, menor la probabilidad de que sea acatada por la mayoría de agentes. Entre dos instrumentos legales comparables, que apuntan al mismo objetivo, debe preferirse aquél que implica menores costos de cumplimiento.
- **Prever los costos asociados a su aplicación.** La regulación del empleo debe tomar en cuenta los efectos que puede tener sobre otras condiciones en el mercado de trabajo. Por ejemplo, imponer niveles muy bajos de protección frente a eventos de desempleo puede ocasionar fluctuaciones muy bruscas en los ingresos de trabajadores, las cuales eventualmente pueden generar considerables pérdidas de bienestar. Por otro lado, establecer protección demasiado alta puede desalentar la demanda de trabajo e inducir a las empresas a no contratar nuevos trabajadores. En todo caso, la legislación debe establecerse tomando en cuenta los beneficios y costos que impone sobre sus “ganadores” y “perdedores”.
- **Considerar un plan de monitoreo y evaluación de sus efectos desde su formulación.** El monitoreo permanente de los efectos de una norma es indispensable para perfeccionar la regulación. Muchas veces leyes bien intencionadas tienen efectos no deseados, contrarios a los que se buscaba. Así mismo, pueden favorecer a algunos grupos de trabajadores, típicamente los mejor posicionados en el mercado (hombres, adultos, calificados) pero perjudicar a otros (mujeres, jóvenes, poco calificados). Algunos países, como México, han incorporado como requisito para aprobar una ley o programa de inversión pública la existencia de un plan de monitoreo y evaluación de impactos.

8. TENDENCIAS RECIENTES EN LA LEGISLACIÓN LABORAL: ¿HACIA DÓNDE NOS DIRIGIMOS?

En los últimos dos años se han lanzado un número de propuestas de reformas en el área laboral. Más allá de normas aisladas, las dos iniciativas más importantes son el Proyecto de Ley General del Trabajo (PLGT), preparado por una comisión de abogados por encargo de la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, y el régimen laboral para las Micro y Pequeñas Empresas (MyPEs) contenido en la recientemente promulgada Ley de Pymes. A continuación se analizan los cambios que introducen y sus potenciales efectos sobre el mercado laboral. Los principales cambios se presentan en la Tabla No. 8.

Tabla No. 8: Legislación laboral en Perú: Régimen General Actual, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa ^{1/} y Proyecto de Nueva Ley General del Trabajo ^{2/}.

	Actual Régimen General	Ley de Promoción y Formalización MYPES	Proyecto Ley General del Trabajo
Indemnización por despido injustificado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un salario y medio por cada año en el empleo. ▪ Se aplica un tope de 12 salarios. ▪ “El rendimiento deficiente en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores y bajo condiciones similares” es considerada causa justa de despido. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medio salario por cada año de servicio. ▪ Se aplica un máximo de 6 salarios. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por los primeros 8 años, la indemnización asciende a un salario y medio. Se aplica un mínimo de 3 salarios. ▪ Por los siguientes ocho años, se aplica un salario por cada año adicional en el empleo ▪ Por los siguientes ocho años, se aplica medio salario por cada año adicional en el empleo. ▪ Rige un tope indemnizatorio de 24 salarios. ▪ Se incluye dentro de las causas justas las “económicas, técnicas o estructurales”. Sin embargo, en este caso, los trabajadores tienen derecho a recibir 2/3 de la indemnización por despido.
Seguro de salud	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuciones a la seguridad social 		

	(EsSalud) a cargo del empleador.		
Afiliación a sistema de pensiones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribución obligatoria al sistema privado o público de pensiones (a cargo del empleado). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La afiliación y contribuciones opcionales a los sistemas de pensiones, según decisión del empleado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribución obligatoria al sistema privado o público de pensiones (a cargo del empleado).
Período vacacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 30 días de vacaciones luego por cada año en la empresa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 15 días por cada año de servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 30 días de vacaciones luego por cada año en la empresa.
Sindicatos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se requiere, como mínimo, 20 afiliados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No aplicable 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se requiere, como mínimo, 10 afiliados.

1/. Se refiere a la Ley No. 28015, promulgada el 3 de julio de 2003.

2/. Anteproyecto de Ley General del Trabajo, julio de 2003.

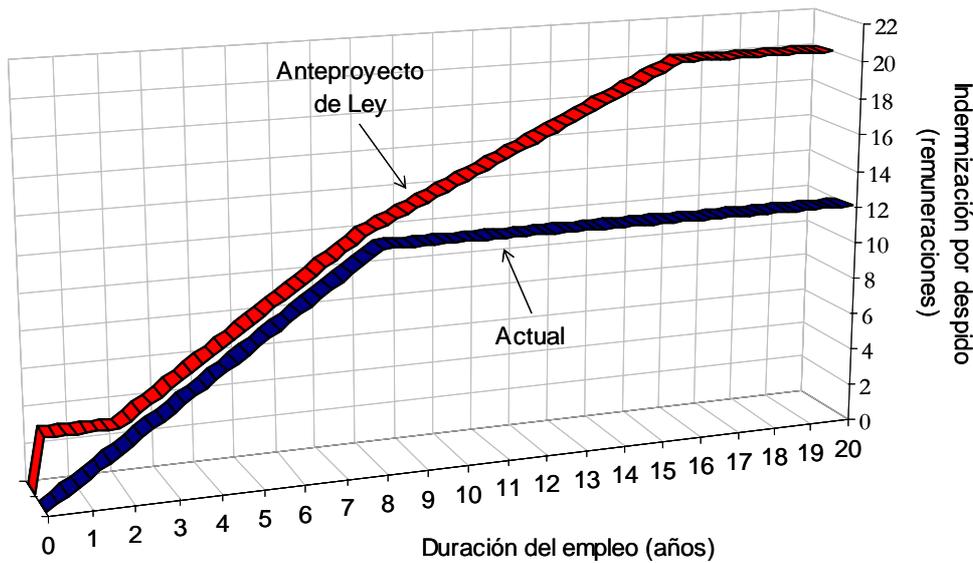
8.1 La protección del empleo en el Proyecto de Ley General del Trabajo

Un primer comentario general al texto del Proyecto de Ley General del Trabajo es que no contiene una exposición de motivos que permita clarificar el propósito de la norma, más allá del evidente, a saber, reunir en un solo texto normativa que hoy se encuentra dispersa en diversos dispositivos más o menos específicos. Es el caso, sin embargo, que la tarea de los especialistas involucrados ha sobrepasado tal objetivo, al haber introducido modificaciones sustantivas en diferentes aspectos de la legislación. ¿A dónde apuntan el conjunto de cambios? ¿Qué propósitos se quisieran lograr a través de ellos? Son preguntas sobre las cuales sólo es posible especular, a falta de un pronunciamiento explícito de los proponentes. Para disposiciones específicas, sin embargo, no es difícil discernir la dirección de los cambios.

8.1.1 Indemnización por despido injustificado

Dos son los principales cambios introducidos en la propuesta de LGT con relación a este tema. Por un lado, se eleva el piso (tres remuneraciones) y el techo indemnizatorio (24 remuneraciones) para efectos del despido sin causa justificada (Art. 135). El Gráfico 10 ilustra este cambio. Por otro lado, se incorporan como causas que ameritan indemnización aquéllas relativas al funcionamiento de la empresa, que en la legislación actual no lo hacen: causas económica, técnica o estructural, caso fortuito o fuerza mayor, o liquidación voluntaria o por mandato judicial. En estos casos, se indemniza también a los trabajadores despedidos con 2/3 de la indemnización normal (Art. 156). Así, una empresa que debe innovar su tecnología o dejar de ser competitiva tiene un costo adicional de permanecer en el mercado y preservar los empleos preservables dado el nuevo estado de la tecnología. Asimismo, se precisan las causas que justifican un despido en el caso del cese colectivo. En conjunto, el resultado es que se eleva el costo de terminar una relación laboral y, por tanto, el del contrato laboral formal.

Gráfico No 10: Indemnización por despido: régimen actual vs. proyecto de LGT



Los cambios apuntan a proveer una mayor estabilidad al trabajador empleado y desalentar la rotación. Al castigar el despido, esto podría tener un efecto positivo sobre la duración de los empleos, y, tal vez, podría argumentarse, sobre la productividad, ya que al motivarse relaciones de más largo plazo los empleadores podrían estar más dispuestos a invertir en la capacitación del trabajador. En cuanto al empleo y el desempleo el efecto es ambiguo ya que si bien habría menos despidos, también habría menos contrataciones, puesto que el costo de contratar se ha elevado. El empleador tendrá que pensarlo un poco más antes de contratar a un trabajador más allá del periodo de prueba. En la duda, seguramente se abstendrá. El volumen de empleo podría así reducirse. Podría también buscar eludir este costo adicional a través de contratos por tiempo determinado, aunque eso tiene límites. Pensando en el mediano plazo, le es más conveniente invertir en tecnología menos intensiva en mano de obra y reducir su demanda de mano de obra para cualquier nivel de producción. La tasa de desempleo se reducirá o elevará de acuerdo a si la reducción en los despidos es mayor o menor que la reducción en contrataciones. Finalmente, puesto que los flujos entre empleo y desempleo se reducirán, la duración promedio del desempleo aumentará.

A la luz de la evidencia revisada en la sección 2, elevar la indemnización en caso de despido tendrá costos sobre la generación de nuevos empleos y la duración del desempleo. Estos costos recaerían en particular sobre jóvenes, mujeres y trabajadores poco calificados. Por el lado de los beneficios, puede elevar la duración de los empleos, a través de la reducción del número de despidos. Así, mientras que los beneficios van a una porción pequeña de los ocupados, aquéllos en el sector de asalariados formales, los costos los asumen los trabajadores o aspirantes con menor participación en el sector formal: jóvenes, mujeres y de escasa calificación.

Por otro lado, resulta interesante examinar qué tan importante es el volumen de despidos. Información de las encuestas de hogares MTPE-INEI nos permite esta aproximación (Tabla No. 9). De acuerdo a datos para 1997 sobre las razones por las cuales las personas dejaron su empleo durante el último año, 8.5% habrían sido despedidos, de los cuales 4.4% de forma individual y 4.1% por cese colectivo debido a cierre de las empresas en las cuales trabajaban¹⁵. Se debe resaltar que el porcentaje de desempleados es mayor entre aquellos

¹⁵ No existe información más reciente sobre razones de haber dejado el empleo anterior.

que fueron cesados individualmente. Parece, pues, que no es muy alta la incidencia de despidos con relación a otras causas de dejar un empleo. Esto es consistente con la teoría, puesto que despedir, así como contratar trabajadores tiene costos para la empresa más allá de las obligaciones legales.

Tabla No. 9: Perú Urbano: Personas que dejaron su empleo anterior de acuerdo a causa según situación laboral al ser entrevistados, 1997

¿Por qué dejó de trabajar?	Ocupados	Desempleados	Inactivos	Total
Fue despedido (individual)	5.4%	7.6%	2.2%	4.3%
Cierre de la empresa (colectivo)	4.7%	4.1%	3.4%	4.1%
Ganaba poco	21.1%	14.2%	8.4%	15.1%
Por salud, enfermedad, asuntos familiares o personales	22.4%	20.0%	33.9%	26.8%
Terminó su contrato, trabajo eventual, se jubiló, renunció	30.2%	35.9%	18.1%	25.9%
Otros	16.2%	18.1%	33.9%	23.7%
Total despididos	10.1%	11.7%	5.7%	8.5%
Total personas que dejaron su empleo	1,654,164	420,865	1,441,178	3,516,207

Fuente: ENAHO 1997

Nota: Calculado para ocupados que trabajaron en otro empleo durante el último año, y para desocupados que no trabajan hace menos de un año.

Por otro lado, información reciente muestra que sólo poco más de una cuarta parte del total de trabajadores asalariados despedidos recibe indemnización (Tabla No. 10). En parte, esto puede relacionarse al hecho de que las causas que justifican el despido son amplias. En parte, sin embargo, también se relaciona a que existen costos significativos de hacer valer el derecho a la indemnización; en especial, la eventualidad de un litigio prolongado y muchas veces de consecuencias inciertas. En este contexto, es probable que el trabajador encuentre conveniente llegar a un arreglo con su empleador que le permita obtener alguna compensación inmediata, aunque ésta represente una fracción de lo que la norma indica. Esto es otro ejemplo de cómo la ley puede prescribir obligaciones, pero es finalmente el mercado el que define la distribución de los costos de estas medidas. Lamentablemente, no se cuenta con información suficiente para estimar la proporción que recibe el monto que la ley sanciona¹⁶.

Tabla No. 10: Perú Urbano - Despidos en últimos 12 meses según pago de indemnización 2001

Pago de indemnización	Volumen	Porcentaje
Recibió indemnización por despido	87,902	26.65%
No recibió indemnización por despido	241,889	73.35%
Total despididos	329,790	100.00%

Fuente: ENAHO 2001-III

Como indicáramos antes, el proyecto de LGT, además de elevar los montos indemnizatorios, amplía las causas de terminación de la relación laboral que involucran el pago de indemnización por despido. Específicamente, establece que causas relacionadas al funcionamiento de la empresa (económica, técnica o estructural) son pasibles de indemnización a una tasa de dos tercios de la general. En caso de que el empleador pueda mostrar grave desmedro se reduce esta última a la mitad. Finalmente, se extiende la aplicación de la indemnización para los casos de renuncia 'justificada'.

¹⁶ Este tema será investigado posteriormente con nuevos datos.

El efecto de esto es encarecer el costo de los ajustes que debe asumir una empresa para poder mantenerse operativa en un escenario económico muy cambiante. Las empresas deberán, entonces, buscar mecanismos para minimizar el costo de estos ajustes. Entre estos, claramente uno de ellos es mantener su planilla de trabajadores permanentes al mínimo indispensable. El efecto sobre el empleo es, en este sentido, muy claro: la nueva norma desalienta la contratación formal y por tiempo indefinido, además de restarle competitividad al sector productivo. Los beneficios son inciertos y dependerán de las estrategias que implementen las empresas para mantener su competitividad y capacidad de adaptación.

En resumen, la propuesta de LGT en cuanto a la indemnización por despido:

- Eleva el costo de contratar trabajadores formalmente y por tiempo indefinido, por lo que desalienta el empleo formal permanente.
- Aumenta la duración de los empleos, pero también la duración de los periodos de desempleo.
- En esta dirección, tiene efectos inequitativos: favorece a quienes ya tienen un empleo en el sector formal y perjudica a quienes están buscando o buscarán un empleo formal, típicamente jóvenes, mujeres y trabajadores de poca calificación.
- Finalmente, al elevar los costos de los ajustes que deba realizar la empresa para adaptarse a cambios tecnológicos y de la economía, se reduce su competitividad.

8.1.2 La compensación por tiempo de servicios

La discusión sobre la conveniencia de implementar un seguro de desempleo ha sido zanjada en términos de su escasa viabilidad técnica, dadas las características del mercado laboral peruano. En esta discusión por momentos parece haberse perdido de vista el hecho de que el país ya cuenta con mecanismos previsionales para eventos de desempleo. De hecho, la compensación por tiempo de servicios (CTS) fue concebida con esta finalidad. Este mecanismo tiene varios aspectos virtuosos como instrumento de protección frente al desempleo. El tema ahora es, pues, cómo perfeccionar este instrumento. Para esto, veamos algunas características del mercado laboral peruano.

A nivel nacional urbano hay más de 2 millones y medio de trabajadores en el sector asalariado privado, mientras el sector público acoge 800 mil trabajadores. La siguiente Tabla No. 11 presenta la estructura de la PEA ocupada. Los datos confirman la conocida predominancia de los trabajadores independientes sobre los asalariados.

Tabla No. 11: Perú Urbano-Estructura de la PEA ocupada según tipo de relación laboral 2001

Tipo de trabajo	Volumen	Porcentaje
Asalariado privado	2,565,398	33.86
Asalariado público	796,185	10.51
Independiente	3,257,085	42.98
Trabajador familiar no remunerado	593,008	7.83
Trabajador del hogar y otros	365,670	4.83
Total	7,577,346	100.00

Fuente: ENAHO 2001-III

El nivel de formalidad entre los asalariados se puede medir por el acceso a beneficios sociales. La siguiente Tabla No. 12 resume la información sobre esto. Una conclusión es que la CTS, tanto como cualquier otro mecanismo mandatario, se orienta a la porción formal de la PEA. Un grueso de los trabajadores no tiene mecanismo de protección frente al desempleo. Generar este tipo de mecanismo es un reto mayor, que escapa al ámbito de la LGT. Conscientes de esta limitación de la CTS, sin embargo, es necesario perfeccionarla y consolidarla como el mecanismo de protección para los asalariados formales.

Tabla No. 12. Perú Urbano: Asalariados privados según beneficios sociales, 1998

	%
Formales	47.4
Con algún beneficio	28.0
Con todos los beneficios	19.4
Informales	52.6

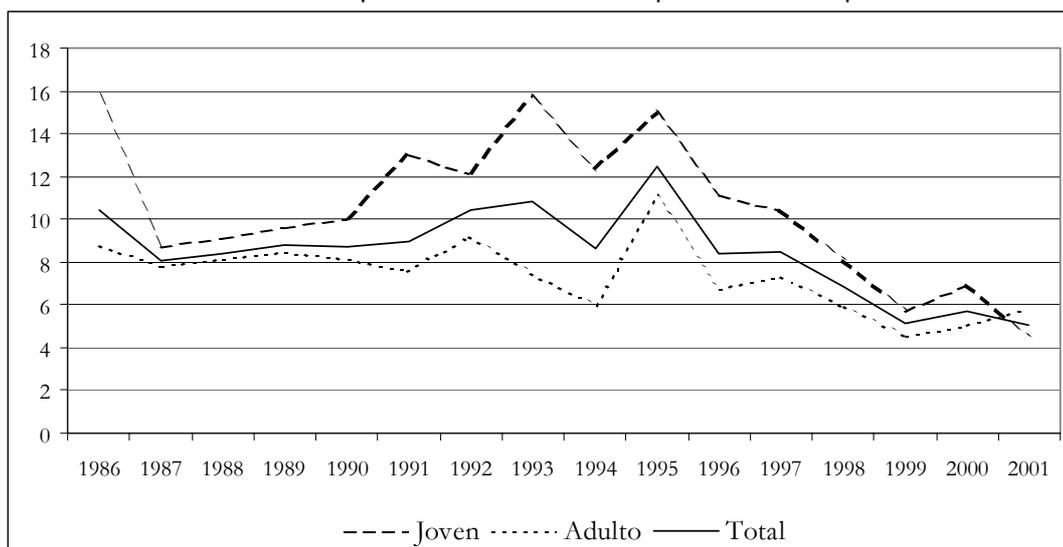
Fuente: ENAHO 1998 (MTPE-INEI)

El principal problema con la CTS es que ha sido “agujereada” de tal manera que se ha desvirtuado su propósito original. En efecto, tal como está regulada ahora constituye un sueldo adicional, sobre el cual el trabajador tiene total disponibilidad. Anteriormente esta disponibilidad estaba en alguna medida restringida, puesto que el trabajador sólo podía hacer uso del 50% del abono semestral. Consolidar la CTS implica normar en la dirección de establecer restricciones a su libre uso, de tal manera que permita efectivamente conformar un fondo previsional. El aspecto central a determinar es cuál es el tamaño mínimo de este fondo, para que constituya una protección adecuada ante un evento de desempleo. A nuestro criterio, la variable a considerar es la duración del desempleo.

Duración del desempleo

Según datos para Lima Metropolitana la duración del desempleo, a saber, cuánto tiempo en promedio está buscando trabajo un desempleado, ha tenido una tendencia decreciente durante la década de los noventa¹⁷. Como se puede observar en el Gráfico No.11, se mantuvo en unas ocho semanas al inicio de la década, disminuyendo posteriormente sobre todo al final, habiendo descendido, en parte debido a la reducción de los costos de despido, hasta niveles de alrededor de cinco semanas. Se debe resaltar, además, que la brecha en el plazo de inserción entre jóvenes y adultos se ha venido reduciendo.

Gráfico No. 11. Lima Metropolitana: Duración incompleta del desempleo en semanas



Fuente: Encuesta de Hogares MTPS 1986-1995. ENAHO INEI-MTPS 1996-2001.

¹⁷ Se llama duración incompleta puesto que resulta de preguntar en las encuestas: ¿hace cuánto tiempo está desempleado? No es posible saber con esta información cuánto tiempo más lo estará, pero, como se presenta más adelante, hay técnicas econométricas para estimar la duración completa.

Esta medida incompleta, aunque muy útil para visualizar la evolución en el tiempo, no es precisa en cuanto a la duración total del evento de desempleo. Afortunadamente, a nivel nacional urbano se tiene un dato más preciso proveniente de las encuestas tipo panel del INEI. Según esta información, recogida en la Tabla No. 13, el tiempo que una persona pasa desempleada o buscando trabajo es de 13.5 semanas (casi 3 meses y medio). Esta duración es ligeramente menor para los casos que terminan de forma exitosa (consiguen empleo) que para aquéllos que se desalientan o pasan a la inactividad. Las mujeres demoran una semana más que los hombres en salir del desempleo (14 vs. 13), mientras que los adultos se toman más tiempo para conseguir empleo, aunque por su mayor experiencia tienden a conseguir empleo en mayor proporción que los jóvenes (59.1% contra 46.5%).

Tabla No. 13. Perú Urbano: Duración completa del periodo de desempleo por categorías

Joven	13.36
Adulto	13.76
Hombre	13.06
Mujer	14.02
Total	13.51

Nota: Los cálculos se han hecho sobre la base del panel de individuos de la ENAHO 1996 utilizado por Díaz y Maruyama (2000).

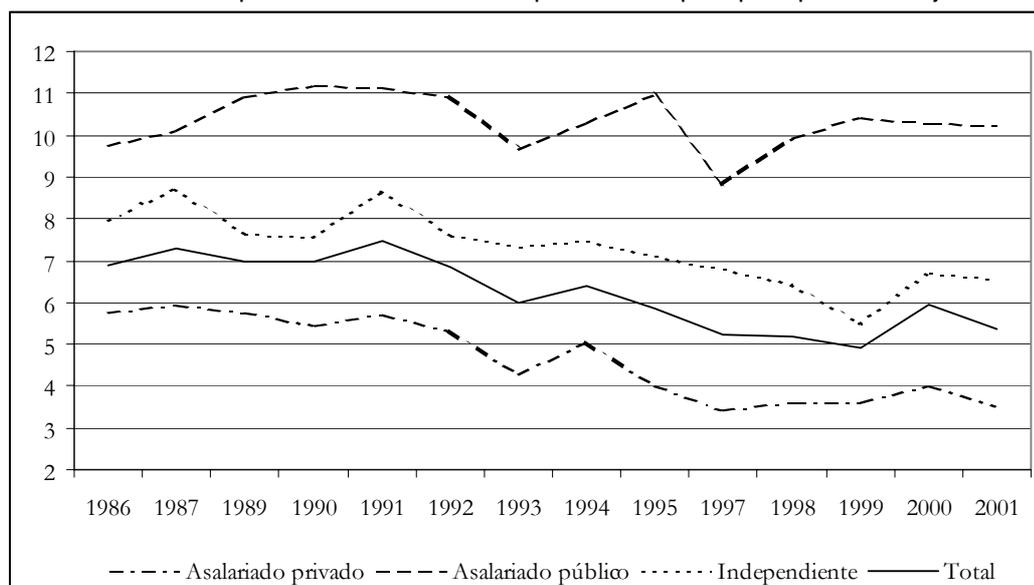
En base a esta información, el fondo acumulado de la CTS de carácter intangible debería ser equivalente a cuatro meses de remuneraciones, de manera que el trabajador pueda financiar su búsqueda de empleo, pues la gran mayoría de trabajadores que pasan por el desempleo (82.8% del total) sufren sólo un evento de este tipo al año. ¿Es viable este mecanismo? La respuesta a esta pregunta depende de las características de duración de relación laboral. A continuación analizamos esta variable.

Duración de la relación laboral

Durante la década de los noventa la duración media del empleo cayó de 7 a 5.5 años entre 1990 y 2001¹⁸. Como se puede ver en el Gráfico No. 12 esta caída fue mayor entre los asalariados privados (de 5.5 a 3.5 años) y mucho menos acentuada entre el asalariado público (11 a 10 años). Una de las causas de esta tendencia habría sido la reforma laboral, en particular el incremento del uso de los contratos temporales en el sector asalariado privado. También influyó el proceso de apertura que llevó a una mayor velocidad de creación y destrucción de empleo y la renovación tecnológica de las empresas que en alguna medida procedieron a contratar gente más joven (que crece como parte de la PEA) y sustituir a los mayores. Además, el crecimiento económico durante la mayor parte de la década hizo que surjan nuevos empleos, que permitieron la incorporación de nueva PEA, reduciendo la duración media.

¹⁸ Esta duración también es incompleta, por razones análogas a las referidas al desempleo.

Gráfico No. 12. Lima Metropolitana: Duración incompleta del empleo por tipo de trabajador en años



Fuente: Encuesta de Hogares MTPS 1986-1995. ENAHO INEI-MTPS 1996-2001.

Según los datos disponibles más recientes, que se presentan en la siguiente Tabla No. 14, a nivel nacional urbano la duración promedio del empleo es de 6.2 años.

Tabla No. 14. Perú Urbano: Duración del empleo actual, 2001

Tipo de relación laboral	Años
Asalariado privado	3.36
Asalariado público	10.23
Independiente	7.44
Total	6.19

Fuente: ENAHO 2001

Tal como en el caso del desempleo, esta duración recogida por las encuestas de hogares es incompleta, pues mide cuanto tiempo lleva la relación laboral al momento de la encuesta. Para el análisis de la viabilidad de la CTS es de mayor interés la duración total del empleo, esto hasta el fin del vínculo laboral. Para el año 1997, el módulo de trabajo anterior de la ENAHO permite estimar esta duración completa, la que resulta en 5.2 años, siendo 4.5 para los que eran asalariados privados (sector relevante para efectos de CTS) y 6 para los independientes (Tabla No. 15).

Tabla No. 15 Duración del empleo anterior, 1997

Tipo de trabajo	Total
Asalariado privado	4.51
Independiente	6.11
TFNR	6.59
Trabajador del hogar	2.76
Total	5.20

Fuente: ENAHO 1997

Esta información permite afirmar que establecer un nivel de intangibilidad del fondo de la CTS equivalente a cuatro remuneraciones mensuales es viable.

8.1.3 Los contratos temporales

Otra modificación que propone el proyecto de Ley General del Trabajo es una mayor restricción al uso de contratos a tiempo definido. Se plantea reducir los tipos de contrato a plazo fijo a los siguientes: por necesidad de mercado, contrato ocasional, contrato de suplencia, por obra determinada o servicio específico y contrato expresamente autorizado por norma especial. Actualmente, además de estos tipos, están el contrato por incremento de actividades, contrato por reconversión empresarial, y los contratos intermitentes y temporada y cláusula abierta. La norma pretende restringir el uso de este tipo de modalidades contractuales, a la vez que hacer más fácil monitorear el cumplimiento de las normas relativas a cada tipo de contrato. Asimismo, los contratos intermitentes y de temporada pasarían a ser contratos indeterminados.

¿Cuál sería el efecto de estas restricciones? Por un lado, como pudo notarse a lo largo de la quinta sección del documento, los contratos temporales constituyeron una válvula de escape a las regulaciones del régimen general. En tal sentido, constituyeron modificaciones parciales con determinados desventajas respecto de una reforma que redujera los costos de despido del régimen general. Así, restringir el uso de contratos a tiempo definido, sin modificar el régimen general sólo contribuiría a incrementar la rigidez del mercado. En un marco general, los empleados y las firmas tienen tres opciones para establecer una relación laboral: el contrato permanente, el contrato a tiempo determinado y la informalidad (ausencia de contrato). Si la legislación incrementa los costos de despido para trabajadores permanentes y reduce las posibilidades de trabajo temporal, entonces evidentemente se promoverá el empleo informal y la precariedad en las relaciones laborales.

8.2. Los costos laborales no salariales y el PLGT

Como se dijo anteriormente, las diferencias con otros países de América Latina no tienen relación con las contribuciones a regímenes provisionales y de seguridad social, sino más bien a la generosidad de las gratificaciones y el periodo vacacional mínimo dispuesto por la ley. En cuanto a las gratificaciones, son simplemente salarios diferidos, por lo que la presunción es que el trabajador las está pagando a través de un salario mensual más reducido. El tema del régimen vacacional requiere de un mayor análisis.

Las vacaciones cumplen una función vital no sólo en relación al nivel de bienestar general del trabajador, sino también en términos de mantener su productividad. Ciertamente, sería deseable que todos pudiésemos disfrutar de un periodo vacacional sustantivo, como el que manda la legislación nacional. Sin embargo, las vacaciones, como otros beneficios sociales tienen un costo. El costo es el valor de la producción que se deja de realizar debido al goce vacacional. Países con altos niveles de productividad pueden tener una mayor preferencia por las vacaciones, puesto que sus ingresos les permiten un nivel de vida adecuado. Para la gran mayoría de peruanos, sin embargo, esto no es posible. Información de encuestas de hogares nos permite analizar qué tan extendido es este beneficio y cuánto lo valoran los trabajadores; esto es, cuánto están dispuestos a sacrificar en términos de ingresos personales por disfrutar del ocio.

La siguiente Tabla No. 16 presenta la información relevante¹⁹. Como podemos observar, solamente una mínima porción de la PEA asalariada, apenas un décimo, goza de vacaciones

¹⁹ Una nota de caución sobre este análisis sugiere que no todos los meses son igualmente atractivos para tomar vacaciones. La encuesta que se ha tomado como base fue realizada en el mes de mayo. Es posible que en enero, febrero o julio se encuentren más personas de vacaciones. Por otro lado, esto tiene límites porque las empresas y el sector público típicamente confeccionan roles de vacaciones, de manera que la marcha normal de las actividades no se vea severamente alterada porque muchos trabajadores están de vacaciones.

en algún momento del año. En el sector privado la cifra apenas supera el 5%, mientras que en el sector público, si bien mayor, no alcanza a la cuarta parte de los trabajadores. Ni siquiera considerando sólo a los que tienen contrato permanente hace más de un año, la cifra alcanza a la mitad de los que deberían ser alcanzados por este beneficio. Si observamos qué porcentaje del tiempo normado para vacaciones se utiliza, tenemos que la cifra apenas bordea el 9%. La diferencia entre los dos grupos de cifras se explica porque en promedio las personas usan sólo alrededor de tres de las cuatro semanas normativas. Este es un dato interesante porque provee una aproximación a la “demanda” de vacaciones. En promedio, los trabajadores que gozan de vacaciones venden aproximadamente una semana a sus empleadores. Esto es, prefieren el ingreso adicional al ocio. Esto sugiere que los trabajadores estarían dispuestos a intercambiar menos ocio (vacaciones) por más ingresos.

Tabla No. 16. Perú Urbano: Estimación de personas con vacaciones y semanas utilizadas, 2000

	Asalariado privado	Asalariado público	Total dependientes
Personas de vacaciones/licencia (semana de referencia)	8,047	12,181	20,228
Personas con vacaciones al año	134,669	200,534	335,181
PEA ocupada	2'438,692	902,624	3'341,516
Trabajadores con vacaciones como % de:			
Trabajadores asalariados	5.5%	22.2%	10.0%
Asalariados con más de 1 año	7.1%	24.9%	12.4%
Contratados permanentes c/ más de 1 año	29.3%	43.5%	36.4%
Duración promedio de vacaciones (semanas)	3.11	3.16	3.14
Total semanas vacaciones	418,433	633,433	1,051,866
Semanas efectivas de vacaciones como porcentaje del total de semanas normado	5.1%	18.3%	9.0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENNIV 2000.

La limitada proporción de la PEA que tiene acceso efectivo a este beneficio sugiere que tal vez el tiempo normativo es excesivo. Una comparación con la normativa de otros países latinoamericanos permite aclarar este punto. La siguiente Tabla No. presenta la información relevante. De los 18 países sobre los cuales tenemos información solamente dos contemplan periodos vacacionales tan generosos como los de la legislación peruana: Brasil y Panamá. Aunque hay importantes variaciones de país a país, por lo general, la mayoría del resto de países consideran quince días naturales o su equivalente en laborables.

Tabla No. 17. Comparación de legislación sobre derecho a vacaciones en países de América Latina

País	Días de vacaciones
Argentina	14 días hasta los 5 años de antigüedad, 21 días hasta los 10 años, 28 días hasta los 20 años, y 35 días cuando el tiempo en el trabajo exceda los 20 años. Es requisito haber trabajado como mínimo la mitad de los días hábiles del año.
Bolivia	1 semana entre 1 y 5 años de antigüedad, 2 semanas entre 5 y 10 años, 3 semanas entre 10 y menos de 20 años, y un mes para más de 20 años.
Brasil	30 días naturales si no se ha faltado más de 5 veces, 24 días si se tuvo entre 6 y 14 faltas, 18 días si hay entre 15 y 23 faltas, y 12 días fueron entre 24 y 32 faltas.
Chile	15 días hábiles a partir de 10 años de trabajo para el mismo empleador. 1 día adicional por cada año
Colombia	15 días hábiles consecutivos por año.
Costa Rica	2 semanas por cada 50 semanas de trabajo como mínimo.

Ecuador	15 días naturales por año. A partir de 5 años de antigüedad se adiciona 1 día por año.
El Salvador	15 días al cumplir un año de trabajo continuo. Se debe acreditar un mínimo de 200 días trabajados
Guatemala	15 días hábiles por año luego de 1 año de trabajo para el mismo empleador. 150 días como mínimo para el trabajador de jornada incompleta
Honduras	10 días laborables consecutivos después de 1 año de antigüedad, 12 días luego de 2 años, 15 días después de 3 años, y 20 días a partir de los 4 años.
México	En ningún caso menos de 6 días laborables. 2 días adicionales por año de trabajo hasta llegar a 12 días. Después del cuarto año 2 días más por cada 5 años.
Nicaragua	15 días de vacaciones tras 6 meses de trabajo continuo.
Panamá	30 días por cada 11 meses continuos de trabajo a razón de 1 día por cada 11 días de servicio.
Paraguay	12 días hábiles corridos hasta 5 años de antigüedad, 18 días hábiles desde 5 hasta 10 años, y 30 días hábiles para trabajadores con más de 10 años.
Perú	30 días a partir de un año de servicios si se trabaja más de 6 horas por día (se debe tener 260 días trabajados para los que trabajan 6 días semanales, 210 días para los que trabajan 5 días, y menos de 10 días de faltas injustificadas para los que laboran 3 o 4 días).
Rep. Dominicana	2 semanas por año luego de cumplir un año en la empresa.
Uruguay	20 días anuales como mínimo. A partir de 5 años en la empresa 1 día complementario por cada 4 años. Es requisito cumplir 12 meses, 24 quincenas o 52 semanas, en otro caso se otorga el tiempo correspondiente hasta 31 de diciembre.
Venezuela	15 días luego de 1 año no interrumpido de trabajo. 1 día adicional por año con un máximo de 15 días hábiles.

Fuente: OIT, "La reforma Laboral en América Latina. Un Análisis Comparado" (2000)

Una característica adicional de interés es que la mitad de los países considerados incorporan progresividad en sus beneficios vacacionales. Esto es, el periodo vacacional es creciente con relación al número de años en el trabajo. Esto tiene sentido no sólo demográfico, recuperar la energía toma más tiempo mientras mayor es la edad de uno, sino también económico, en términos de la curva de aprendizaje del trabajo. Así, típicamente un joven que recién ha ingresado a la fuerza laboral durante sus primeros años tiene una productividad marginal muy baja, en la medida en que recién aprende a desempeñarse en el trabajo. En este contexto, la empresa debe invertir en desarrollar tanto algunas habilidades generales que el sistema educativo no imparte adecuadamente, como las destrezas específicas relacionadas a su puesto de trabajo y a la cultura de la organización. Conforme el joven va aprendiendo, su productividad aumenta. Un esquema donde el periodo vacacional va creciendo con la experiencia del trabajador permite compensar en parte la menor productividad del joven. Tal como reza la norma actual, que el proyecto de LGT no modifica, se desincentiva el empleo de jóvenes y se favorece el de adultos.

En resumen, en cuanto a vacaciones el Perú tiene, junto con Brasil y Panamá, el sistema más generoso de América Latina. Tan generoso que cierta evidencia sugiere que, en promedio, excede la demanda de vacaciones de los trabajadores. Desde un punto de vista económico el sistema carece de racionalidad puesto que no permite distinguir entre trabajadores en diferentes etapas del desarrollo de sus capacidades y, por tanto, con diferentes niveles de productividad. Debido a esto, desalienta el empleo de jóvenes, grupo que observa las mayores tasas de desempleo.

8.3 Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (MyPE)

En agosto de 2003 se aprobó la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (MyPE). El nuevo dispositivo ha sido concebido como un régimen temporal de cinco años, que impulse la competitividad e incentive la formalización de las MyPEs. En tal sentido, la ley establece mecanismos de acceso a servicios de desarrollo empresarial, programas de financiamiento y simplificaciones administrativas para su registro y operación. Dentro de este marco incluye también un régimen laboral especial – con menores requerimientos – para trabajadores de estas empresas. En esta línea, se reduce el período vacacional a quince días, se establece una indemnización por despido equivalente a la mitad de la que se aplica en el régimen general y se deja a la elección del trabajador afiliarse (o no) a un sistema previsional. Este constituye un esfuerzo interesante por orientar la legislación laboral a un esquema más consistente con los niveles de productividad de la gran mayoría de empresas peruanas. En tal sentido, como se ha argumentado, una regulación excesiva puede llegar a sobrepasar los niveles que los trabajadores y las firmas pueden o desean financiar. Un aspecto problemático se refiere a que se mantiene sujetas a las microempresas a la normativa de salario mínimo. El problema aquí son las erráticas políticas, de fuerte acento populista, con relación a este tema que han llevado a que alrededor del 40% de la PEA asalariada tenga ingresos por debajo del mínimo legal.

Este nuevo dispositivo plantea también nuevos retos. Si bien constituye un esfuerzo positivo, impone desafíos en relación a su monitoreo, puede inducir a algunas firmas a seguir operando en escalas reducidas y no-eficientes, podría estimular la escisión de algunas empresas, etc. En todo caso, es probable que los efectos adversos negativos de esta norma puedan ser superados por la ampliación de beneficios sociales a un contingente importante de empleados. En este sentido, si se toma en cuenta que el empleo en empresas de menos de diez trabajadores constituye alrededor del 40% del empleo en áreas urbanas, esta ley podría ampliar la cobertura de la protección laboral – por lo menos, en una versión reducida – a un contingente considerable de trabajadores que actualmente no goza de ningún tipo de derecho en su empleo. Sin embargo, al igual que la introducción de contratos temporales durante la década pasada, este tipo de medidas sólo aportan soluciones parciales a los problemas que enfrenta la legislación laboral peruana. Así, a pesar de su carácter positivo, constituiría nuevamente una opción de segundo mejor.

9. IMPLICANCIAS DEL ANÁLISIS PARA LA REFORMA LABORAL: HACIA UNA PROTECCIÓN MÁS EFECTIVA Y EFICIENTE

Una reforma laboral debe orientarse, en donde le compete a la normativa, a solucionar de manera sostenible y progresiva los problemas del mercado laboral. Los problemas centrales del mercado laboral peruano son dos: la alta tasa de informalidad en las relaciones laborales y la baja productividad de la mano de obra. Si bien estos no son problemas independientes, ya que la informalidad en buena medida refleja la baja productividad de las empresas, que hace muy difícil, sino imposible, cumplir con las obligaciones legales para con los trabajadores, conviene tratarlos separadamente porque sus implicancias normativas son diferentes. Por otro lado, en cuanto al tema de la productividad, las políticas que se requieren tienen que ver menos con aspectos normativos que con medidas de gestión, orientadas a mejorar la calidad de la educación básica y la formación técnica. Así mismo, se requiere fortalecer y expandir acciones para mejorar la información sobre los mercados de capacitación y hacer llegar el entrenamiento ocupacional a los trabajadores más vulnerables.

En consecuencia, la reforma de la normatividad laboral debe estar orientada a:

- Reducir la tasa de informalidad, asegurando derechos fundamentales y protección contra eventos de desempleo.

Para reducir la informalidad

Para enfrentar el problema de la informalidad asegurando derechos fundamentales y manteniendo un nivel de protección adecuado, la estrategia central es reducir el costo del contrato formal permanente. Los instrumentos son: la reforma de la protección del empleo y el alineamiento de los costos no salariales con los niveles de productividad de la mayoría de empresas. Adicionalmente, debe invertirse en mejorar la capacidad de supervisión del Ministerio de Trabajo.

Reforma de la protección del empleo

La propuesta para reformar el deficiente sistema actual de protección del empleo, limitar sus efectos negativos y ampliar su cobertura se basa en recuperar la CTS como instrumento de protección efectiva para eventos de desempleo y reducir sustancialmente la indemnización por despido injustificado. La recuperación de la CTS implica restituir progresivamente la intangibilidad de los depósitos, de manera que se asegure una cobertura mínima. Adicionalmente al cumplimiento de la norma recientemente emitida con relación a esto, se requiere establecer un fondo mínimo, cuya constitución sea requisito para el acceso del trabajador a los depósitos que hará el empleador. El nivel de este fondo mínimo debe ser función de la duración de los episodios de desempleo. Cálculos preliminares sugieren que un fondo con un monto de cuatro remuneraciones permite cubrir la gran mayoría de los episodios de desempleo. Esto significa que el fondo de CTS, de no ocurrir antes la terminación de la relación laboral, sólo será accesible una vez haya acumulado cuatro remuneraciones. A partir de entonces, el 50% de los depósitos será accesible por el trabajador.

Consolidada de esta manera la CTS como mecanismo de protección, se podría reducir la indemnización por despido injustificado a medio sueldo por año trabajado. Establecida en este nivel, los topes se hacen innecesarios, lo que hace más equitativo el beneficio, puesto que no se castiga a los años más allá de cierto límite, como ocurre ahora.

La CTS es un instrumento superior de protección porque es más seguro y no desalienta la contratación formal. Es más seguro porque el trabajador recibe periódicamente abonos en una cuenta que le pertenece exclusivamente. No es contingente al estado de situación de la empresa cuando ocurre el despido. Típicamente, las empresas despiden trabajadores cuando experimentan situaciones difíciles, lo que pone en riesgo el pago de cualquier indemnización, más aún de aquellas más considerables que, dado el nivel de calificación del trabajador, son las de los servidores más antiguos. No desalienta la contratación formal porque ya está incorporada como remuneración adicional.

Complementariamente, es necesario restringir el uso de los contratos temporales. El plazo de renovación de hasta cinco años parece excesivo y podría ser reducido a dos.

Alineamiento de los costos no salariales con los niveles de productividad de las empresas

Una primera medida que admite poca discusión, puesto que no existe fundamento técnico en contrario, es la eliminación del Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES). La única razón que sustenta actualmente su existencia es la necesidad de recursos fiscales. Resulta irónico, sin embargo, que en un país donde la principal demanda de la población es más empleos, exista un impuesto al empleo formal, que se paga, además, a lo largo de toda la vida del contrato. Con la implementación de las nuevas medidas fiscales y el boom exportador, el momento es más que oportuno para proceder a su eliminación.

Actualmente la legislación laboral provee beneficios laborales por encima del promedio que se observa en el mercado. Esto, por un lado, promueve la informalidad y, por otro, tiende a comprimir el salario en las empresas formales. Adicionalmente, al ser muy prescriptiva y

establecer pisos muy elevados, desalienta la negociación colectiva, puesto que deja poco margen para pactos entre trabajadores y empresas. La propuesta se orienta a promover la negociación colectiva a nivel de las empresas como la mejor manera de establecer las condiciones de empleo. Esto se realizaría a través de dos mecanismos: limitar la normativa a establecer pisos mínimos para las condiciones de empleo y generar incentivos para que las empresas se interesen en establecer pactos con sus trabajadores.

La combinación de elementos de los dos mecanismos mencionados producen tres vías diferentes de reforma:

- Primera vía

Establecer un piso mínimo similar al del régimen contenido en la ley de Mypes, complementado por la CTS. Paralelamente, se introducirían incentivos para promover la negociación colectiva. Una medida en esta dirección es reducir las cargas sociales a mejoras remunerativas y no remunerativas pactadas vía negociación colectiva. Esto, a su vez, permitiría promover sistemas remunerativos más flexibles, que premien el desempeño y, por tanto, estén ligados a aumentos de productividad. La segunda medida en esta dirección es establecer una franquicia tributaria para programas de capacitación para los trabajadores dentro o fuera de la empresa, sujeto a que el programa sea parte de un convenio colectivo. De optarse por esta vía, el régimen especial para Mypes perdería su razón de ser y se volvería a un solo régimen.

- Segunda vía

Existe una segunda vía de reforma, que provee incentivos aún más poderosos a la negociación colectiva. Esta consiste en mantener el régimen general, pero distinguiendo en dicho régimen lo que son derechos laborales, que tienen carácter irrenunciable, y beneficios laborales, que serían mandatarios solamente en ausencia de un pacto colectivo. De existir un pacto o convenio colectivo, las condiciones allí acordadas tendrían carácter de ley para las partes. Esto proveería mayor flexibilidad a empresas y trabajadores para establecer las condiciones de trabajo, de acuerdo a sus propias preferencias. Los aspectos incorporados como beneficios laborales incluirían: vacaciones, indemnización por despido, gratificaciones y asignación familiar. Así mismo se podría incorporar los límites al volumen de contratos temporales y terciarización. La virtud de esta vía es que proveería una flexibilización negociada a la medida de las preferencias de empresas y trabajadores.

- Tercera vía

Una tercera vía posible, pero de alcances más limitados, se concentraría en reformar aspectos en los cuales la legislación local es poco competitiva con relación a otras en la región. De optarse por esta vía, el foco de la reforma debería ser el sistema de protección del empleo y el régimen vacacional.

La reforma de la protección del empleo ya fue descrita. En cuanto al régimen vacacional, la propuesta sería ir a un sistema más progresivo, de manera que el derecho a vacaciones se incremente a lo largo del tiempo con el *tenure*. Se podría establecer un piso de 7-10 días para los trabajadores que recién se insertan al empleo y progresivamente llegar a los 30 días, para los trabajadores con, digamos, 10 años en el empleo. Esto podría aplicarse a los nuevos contratos, para no afectar los contratos ya existentes. Más generalmente, de optarse por esta vía, por razones de estrategia, es conveniente mantener las condiciones para los contratos ya establecidos. De otra manera, difícilmente los trabajadores estarían dispuestos a ver reducidos los beneficios que ya la ley le brinda.

Reforzar capacidad de fiscalización del MTPE

Implementada una reforma de las características esbozadas, se debería reforzar la capacidad de fiscalización del Ministerio de Trabajo para hacer cumplir la normativa. De no haber reforma y emprenderse una mayor fiscalización, la consecuencia no deseada probablemente sea una mayor tasa de desempleo. Por otro lado, si no se refuerza la capacidad de la autoridad de trabajo, es muy difícil asegurar un impacto significativo de reducción de la informalidad.

Una razón adicional para emprender de la manera más seria la discusión de las reformas propuestas es que el tema laboral ha formado parte de las negociaciones de todos los TLCs a la fecha. Si bien los acuerdos resultantes pueden diferir significativamente, un elemento común, sin embargo, es la necesidad de que la normativa nacional sea cumplida. Tan elemental requerimiento choca con una realidad en la que la enorme mayoría de vínculos laborales ignoran por completo las provisiones legales al respecto. Si bien hasta hoy vivimos con legislación hecha para una minoría de empresas y trabajadores, es ahora urgente pensar en cómo elevar su cumplimiento. Las propuestas aquí presentadas buscan contribuir en esta dirección.

10. REFERENCIAS

- Addison, J. y J. Grosso (1996). Job Security Provisions and Employment: Revised Estimates. *Industrial Relations* (35): 585-603.
- Addison, J. y P. Teixeira (2001). The Economics of Employment Protection. Documento de Trabajo No. 381. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA)
- Addison, J., P. Teixeira y J. Grosso (2000). The Effect of Dismissals Protection on Employment: More on a Vexed Theme. *Southern Economic Journal* (67): 105-22.
- Aguirregabiria, V. y C. Alonso-Borrego (1999). Labor Contracts and Flexibility: Evidence from a Labor Market Reform in Spain. Documento de Trabajo 99-27. Madrid: Universidad Carlos III.
- Amadeo, E., I. Gill y M. Neri (2000). Brazil: The Pressure Points in Labor Legislation. *Ensaio Econômicos da EPGE* 395. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004). Informe sobre el Progreso Económico y Social: "Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina". Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo
- Banco Mundial (1995). El mundo del trabajo en una economía integrada. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington D.C.: El Banco Mundial.
- Betcherman, G., A. Luinstra y M. Ogawa (2001). Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection. Social Protection Discussion Paper Series No. 128. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Birdsall, N., C. Graham y S. Pettinato (2000). Stuck in the Tunnel: Have New Markets Muddled the Middle Class?, Center on Social and Economic Dynamics Working Paper, N° 14, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Blanchard, O. y A. Landier (2001). The Perverse Effects of Partial Labor Market Reform: Fixed Duration Contracts in France. Documento de trabajo No. 01-14. Cambridge: Departamento de Economía, Massachusetts Institute of Technology.
- Blanchard, O. y P. Portugal (2001). What Hides Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and U.S. Labor Markets. *American Economic Review* (91): 187-207.
- Botero, J., S. Djankov, R. La Porta; F. Lopez-de-Silanes y A. Shleifer (2002). The regulation of labor. Connecticut: Universidad de Yale (International Institute for Corporate Governance). Mimeo (Mayo).
- Cahuc, P. y F. Postel-Vinay (2001). Temporary Jobs, Employment Protection and Labor Market Performance. Documento de Trabajo No. 260. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA)
- Carneiro, F. G. y A. Henley (2001). Modelling Formal vs. Informal Employment and Earnings: Micro-econometric Evidence for Brazil. Documento presentado en la XXIX Reunión de la Asociación Brasileña de Economía (ANPEC). Bahía (Diciembre).
- Cox Edwards, A (2001). Payroll Taxes in Latin America. Documento preparado para la Conferencia "Labor Market Reforms un Latin America", organizada por el Center for Research on Economic Development and Policy Reform de la Universidad de Stanford. Stanford (Noviembre).
- Cunningham, W. (2000). Unemployment Insurance in Brazil: Unemployment Duration, Wages, and Sectoral Choice. Washington D.C.: Banco Mundial. Mimeo (Marzo).
- Elmeskov, J., J. Martin y S. Scarpetta (1998). Key Lessons for Labor Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences. *Swedish Economic Policy Review* 5 (2): 207-252.
- Freeman, R. (2001). Institutional Differences and Economic Performance among OECD Countries. CEP Discussion Papers No. 557. Londres: Centre for Economic Performance, London School of Economics.

- Freije, S. (2001). El empleo informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política. Documento preparado para el "Primer Seminario Técnico de Consulta Regional sobre Temas Laborales", organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Ciudad de Panamá (noviembre).
- Garibaldi, P. y P. Mauro (1999). Deconstructing Job Creation. Documento de Trabajo 99/109. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Gong, X. y A. van Soest (2002). Wage Differentials and Mobility in the Urban Labor Market: A Panel Data Analysis for Mexico. Documento de Trabajo No. 329. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA)
- Gong, X., A. van Soest y E. Villagomez (2000). Mobility in the Urban Labor Market: a panel data analysis for Mexico. Documento de Trabajo 46. Brabant: Universidad de Tilburg.
- Gonzaga, G. (2003). Labor Adjustment Dynamics in Brazilian Manufacturing. Rio de Janeiro: Pontificia Universidad Católica (mimeo).
- Grubb, D. y W. Wells (1993). Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries. OECD Economic Studies (21): 7-58.
- Gruber, J. (1995). The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile. Documento de Trabajo 5053. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Guell, C. y B. Petrongolo (2003). How binding are legal limits? Transitions from temporary to Permanent work in Spain. Documento de Trabajo No. 782. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Heckman, J. y C. Pagés, editores (2002). Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean. Chicago: National Bureau of Economic Research y University of Chicago Press (en publicación).
- Hopenhayn, H. (2000). Labor Market Policies and Employment Duration: The Effects of Labor Market Reform in Argentina. Documento de Trabajo # R-407. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Jaramillo, M. (2003). Análisis del Proyecto de Ley General del Trabajo. Indemnización por despido, contratos temporales, descanso vacacional y compensación por tiempo de servicios. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo (Agosto).
- Jaramillo, M. y J. Saavedra (2003). Severance Payment Programs in Latin America. Documento preparado para el Seminario Internacional "Toward Unemployment Savings and Retirement Accounts". Banco Mundial, Laxenberg / Viena (Octubre).
- Kugler, A. (2000). The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform. Documento de Trabajo # R-393. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lazear, E. (1990). Job Security Provisions and Employment. Quarterly Journal of Economics 105 (Octubre): 699-726.
- Maclsaac, D. y M. Rama (2001). Mandatory Severance Pay: Its Coverage and Effects in Peru. Washington D.C.: Banco Mundial. Mimeo (Junio).
- Maloney, W. (2000). Informality Revisited. Banco Mundial. Mimeo (Agosto).
- Marcoullier, D., V. Ruiz de Casilla, V. y C. Woodruff (1997). Formal measures of the informal sector wage gap in Mexico, El Salvador, and Peru. Economic Development and Cultural Change, 45(2): 367-92.
- Marrufo, G. (2001). Financing Social Security Programs in Mexico: Who Bears the Cost? Documento preparado para la Conferencia "Labor Market Reform in Latin America". Stanford (Noviembre). Mimeo.
- Mazza, J. (1999). Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean. Documento de Trabajo # 411. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Michaudand, M y M. Roger (2003). An Assessment of the Impact of Short Term Contracts on Individual Labor Market Histories. Documento presentado en el XVIII Congreso Anual del European Economic Association. Estocolmo (Agosto).
- Mondino, G. y S. Montoya (2000). The Effects of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms: Empirical Evidence for Argentina. Documento de Trabajo # R-391. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Montenegro, C y C. Pagés (2003). Who benefits from Labor Market Regulations? Chile 1960-1998. Documento de Trabajo No. 9850. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Nickell, S. (1997). Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America." *Journal of Economic Perspectives* (11): 55-74.
- Nicoletti, G. Y S. Scarpetta (2001). Interactions between Product and Labor Market Regulations: Do They Affect Unemployment? Evidence from OECD Countries. Documento presentado en la Conferencia "Labor Market Institutions and Economic Outcomes", organizada por el Banco de Portugal. Cascais, (Junio).
- Oficina Internacional del Trabajo (1994). El Desafío del Empleo en América Latina y el Caribe. Lima: Oficina Internacional de Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, documento de trabajo No. 7.
- (1994a). Panorama Laboral: América Latina y el Caribe. Lima: Oficina Internacional de Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
 - (2000). Seguros de Desempleo. Consideraciones para su aplicación en América Latina. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Sub-regional para el Cono Sur. Mimeo.
 - (2001). Panorama Laboral: América Latina y el Caribe. Lima: Oficina Internacional de Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Paes de Barros, R. y C. Corseuil (2001). The Impact of Regulations on Brazilian Labor Market Performance. Documento de Trabajo # R-427. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pagés, C. y J. Saavedra (2002). Legislación Laboral: Algunos Principios Fundamentales, Evidencia Empírica y Opciones de Política en América Latina Nota de Política. Seminario "Desarrollando Consensos en Torno al Mercado de Trabajo", Banco Interamericano de Desarrollo y Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima (Julio).
- Pradhan, M. y A. van Soest (1995). Formal and informal sector employment in urban areas of Bolivia, *Labour Economics* (2): 275-297.
- Rama, M. (1998). Wage Misalignment in CFA Countries: Are Labor Market Policies to Blame? Documento de Trabajo No. 1873. Washington D.C: Banco Mundial.
- Saavedra, J. (2003). Labor Markets during the 1990s. En: Kuczynski P. y J. Williamson (editores), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington D.C.: Institute of International Economics.
- Saavedra, J. y A. Chong (2003). Explaining increases in informality during the nineties in Latin America: the case of Peru. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (Versión Preliminar- Marzo).
- Saavedra, J. y E. Maruyama (2000). Estabilidad Laboral e Indemnización: Efectos de los Costos de Despido sobre el Funcionamiento del Mercado Laboral Peruano. Documento de Trabajo No. 28. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE.
- Saavedra, J. y M. Torero (2000). Labor Market Reforms and Their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru. Documento de Trabajo # R-394. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tokman, V. y D. Martínez (1999). Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero en América Latina. *Revista de la CEPAL* No. 69. Santiago: Comisión Económica para América Latina.
- Vega, M. L. (2001). La Reforma Laboral en América Latina: Un Análisis Comparado. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Yamada, G. (1996). "Urban Informal Employment and Self-Employment in Developing Countries: Theory and Evidence", En: Economic Development and Cultural Change, vol. 44, n. 2.