

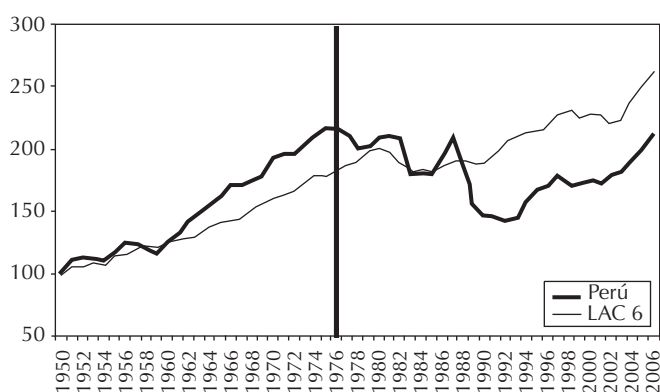
# Hacia una mayor flexibilidad y seguridad en el mercado laboral peruano

Gustavo Yamada - Universidad del Pacífico\*

El empleo registrado de 10 y más trabajadores (el índice más formal de contratación laboral en nuestro país) ha crecido a una tasa impresionante en los últimos años (sobre todo en los dos últimos períodos: entre agosto de 2006 y agosto de 2008 la tasa promedio anual de crecimiento ha sido de 8,4%). La principal razón detrás de este acelerado crecimiento del empleo formal ha sido la expansión económica peruana registrada durante siete años consecutivos, que empezó a ritmos promedio de crecimiento de 5% anual, pero que se aceleró a 7, 8 y 9 por ciento en los últimos tres años. Sin embargo, como se observa en el gráfico 1, todavía estamos recuperándonos en comparación con las economías más avanzadas de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela) porque el Perú no había tenido solo una década perdida (los años ochenta) como el resto de países de la región, sino tres, de manera que solo durante 2006 se ha recuperado el PIB *per cápita* que ya se había tenido en 1975.

## Gráfico 1

Perú y LAC 6 PIB real *per cápita* 1950=100



Fuente: Morón, Castro y Sanborn (2008), CIUP, LAC 6: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela.

Otra manera de relativizar los logros alcanzados en materia de empleo es remontándonos en la serie de evolución del mismo hasta el principio de su elaboración en 1997 (gráfico 2) y verificar que la creación adicional de empleo formal solo empezó a mediados de 2006 en términos absolutos. También hay que



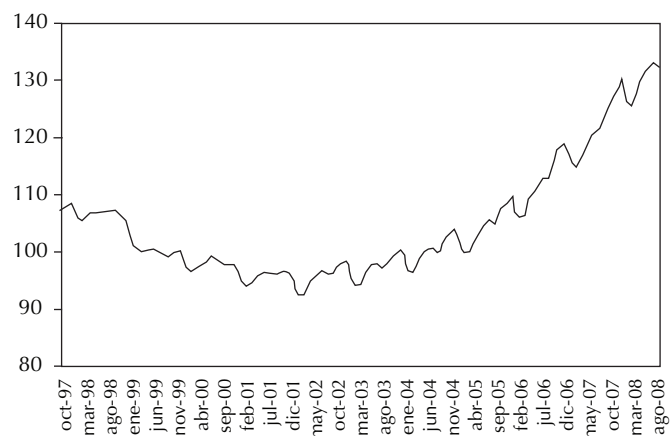
Foto CIES

La principal razón detrás de este acelerado crecimiento del empleo formal ha sido la expansión económica peruana registrada durante siete años consecutivos.

considerar que a una tasa de crecimiento de la PEA todavía en 2,8% de promedio anual realmente no se ha crecido nada en términos de participación del empleo formal comparado a 1997.

## Gráfico 2

Índice de empleo en empresas de 10 o más trabajadores. Perú Urbano 1997-2008



\* Profesor de Economía de la Universidad del Pacífico.

Sin embargo, la recuperación del empleo formal es inobjetable y el valor de la elasticidad empleo producto empírica observada en los dos últimos años ha sido cercana a uno, lo cual sería producto tanto de las reformas de la legislación laboral de la década de 1990 que flexibilizaron las normas de contratación y despido, como del patrón de crecimiento económico que esta vez no se ha concentrado solo en sectores intensivos en capital o en recursos naturales como la minería o el gas, sino que se ha generalizado a todos los sectores de la economía, registrándose auges en nuevos sectores y productos transables relativamente intensivos en mano de obra como la agroexportación, y tradicionales sectores no transables intensivos en empleo, como la construcción.

No obstante, el peso específico del empleo formal en la economía peruana sigue siendo muy pequeño. De acuerdo a estimaciones mediante las últimas encuestas nacionales de hogares, solo uno de cada cuatro empleos en la economía peruana sería considerado mínimamente formal (es decir, que cuenta efectivamente con por lo menos uno de los beneficios estipulados por la legislación laboral, tales como seguro de salud, vacaciones, CTS, gratificaciones, sistema de pensión, sindicalización o contrato permanente).

Aquí los problemas han sido tanto una carga excesiva en varios elementos de la formalidad laboral, por encima de los promedios de América Latina y de otras regiones con las que competimos, como el acompañamiento de un único salario mínimo nacional y bajos niveles de productividad en la gran mayoría de unidades productivas como para poder hacerse cargo de todas las cargas sociales (dos de cada tres peruanos trabaja en sectores de baja productividad).

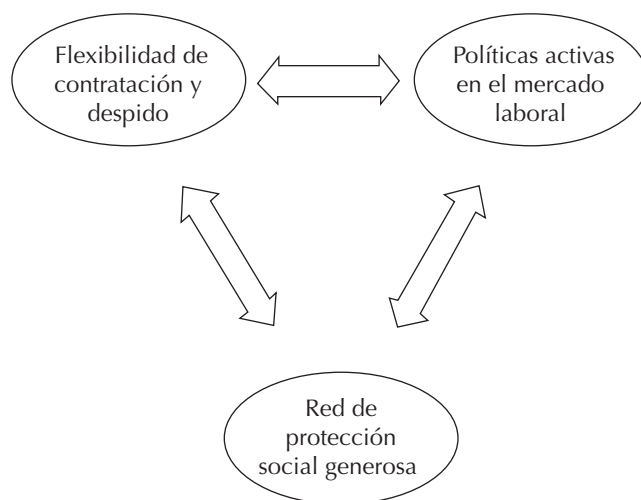
Por último, la desaceleración que va a experimentar la economía peruana por lo menos en los próximos 18 meses repercutirá en una reducción significativa de la generación de empleos formales, por lo que resulta necesario ampliar los programas activos de empleo de manera contracíclica, como se discutirá más adelante.

### ***El enfoque de la flexi-seguridad laboral***

De acuerdo a la literatura sobre flexi-seguridad que se origina a partir de la experiencia de Dinamarca en la década de 1990, son tres las dimensiones o vértices que conforman el "triángulo dorado" de la flexi-seguridad y que aparecen en el gráfico 3 basado en el trabajo de Andersen, Svarer y Bodegan (2005).

**Gráfico 3**

Los componentes de la flexi-seguridad laboral



Fuente: Andersen, Svarer y Bodegan (2005).

Muchos países, sobre todo en la Comunidad Europea, han visto a esta propuesta como un modelo a seguir en estos tiempos de globalización y de demandas de flexibilidad y de búsqueda permanente de competitividad en el aparato productivo. La baja tasa de desempleo conseguida por Dinamarca (que llegó a disminuirla hasta alrededor de 2%), al menos parcialmente debido a este tipo de legislación, ha sido todo un acicate para su adaptación en otros países.

En este siglo, las empresas y sectores tienen que adaptarse constantemente a cambiantes condiciones de la competencia internacional y a un acelerado desarrollo tecnológico. Como indica Jadish Bhagwati, las ventajas competitivas o comparativas en el mundo actual son dinámicas y cambiantes y su configuración mundial se asemeja a la de un "calidoscopio": basta que uno gire ligeramente el mismo para que se configure todo un nuevo mapa de ventajas competitivas que implica reacomodos a la nueva realidad de países, sectores, empresas y también de trabajadores.

Por ello, el modelo de trabajador de por vida en una sola empresa pierde total vigencia en esta nuevo patrón de producción y de competencia en el mundo y se van a tener varios empleos en diferentes empresas o sectores y varios períodos de transición de desempleo a lo largo de la vida laboral. En este sentido, el modelo danés propone que la protección se traslade del puesto de trabajo, de por vida en la empresa, al trabajador que experimenta varias transiciones durante su vida laboral. Se contempla la necesidad de una amplia red de protección social que financie

varios períodos de desempleo que puedan ocurrir (estudios de prospectiva señalan que, en promedio, un trabajador tendrá hasta 10 empleos diferentes durante su vida laboral).

Mas aún, ante la acelerada obsolescencia de las competencias laborales, los trabajadores deben reentrenarse durante los períodos de desempleo y de transición a nuevos trabajos o preferiblemente durante toda su vida laboral (para mantener un grado adecuado de empleabilidad y no sufrir de episodios largos de desempleo o caídas drásticas en su nivel de vida en el nuevo empleo). Aquí entra a tallar el tercer componente del modelo de flexi-seguridad: las políticas activas del Estado deben facilitar la capacitación continua y casi de por vida de todos los trabajadores. El Estado tiene aquí un doble objetivo puesto que la capacitación continua asegura la competitividad de la economía, pero también debe preocuparse por la equidad del sistema de tal forma que no queden grupos de trabajadores que por su vulnerabilidad o insuficiencia de recursos (jóvenes, mujeres, grupos en condiciones de pobreza, etc.) se sitúen al margen de la capacitación y de la empleabilidad en el mercado laboral.

¿Cómo estamos en el Perú en cada uno de estos vértices y qué más podemos hacer para consolidar un esquema de flexi-seguridad laboral?

## ***Flexibilidad en la contratación y despido de trabajadores***

Luego de la reforma flexibilizadora de los años noventa, ha habido cambios en la dirección opuesta durante la presente década, de tal manera que la regulación del despido se ha hecho menos flexible. En particular, las interpretaciones del Tribunal Constitucional han reducido el ámbito de las causales de despido sujetas a indemnización económica. El TC

*«La desaceleración que va a experimentar la economía peruana por lo menos en los próximos 18 meses repercutirá en una reducción significativa de la generación de empleos formales, por lo que resulta necesario ampliar los programas activos de empleo de manera contracíclica»*



Foto CIES

*La capacitación continua asegura la competitividad de la economía.*

ha ido modificando el marco legal establecido con la Constitución de 1993 (estabilidad laboral relativa), considerando inconstitucionales a los despidos incausados y a los despidos en los que se imputa al trabajador una falta falsa o simulada. Según el Tribunal, en estos casos el trabajador tiene derecho a ser repuesto en su empleo. Para varios especialistas, el Tribunal se ha excedido en la interpretación del precepto constitucional que establece que *“la ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”* que se regulaba hasta 2001 con la indemnización económica. Ahora la única protección válida en los casos mencionados sería la reposición en el puesto de trabajo.

Al respecto, un Proyecto de Ley General del Trabajo aprobado en la Comisión de Trabajo del Congreso va en la misma dirección al establecer que todos los despidos injustificados son despidos nulos por lo que dan derecho a reposición en el puesto de trabajo, además de aumentar los montos de indemnizaciones en los demás casos. Para muchos especialistas en doctrina laboral y constitucional, la única solución duradera para esta suerte de incertidumbre legislativa que lleva varios años es una reforma constitucional que redacte mejor el sentido exacto de la protección económica sobre el despido arbitrario.

Sobre este tema de la estabilidad laboral, sociólogos como Sulmont han señalado que, desde la imposición de la estabilidad laboral absoluta en el época del gobierno militar de Velasco durante la década de 1970, existe en los empresarios peruanos un “trauma” o un exceso de sensibilidad al respecto y un gran temor a la imposibilidad de terminar una relación laboral con un trabajador específico (con o sin indemnización económica).



*«Una comparación internacional detallada como la realizada por el ranking Doing Business del Banco Mundial establece que el Perú está en el puesto 158 en sus facilidades para la contratación laboral, situándose entre los 20 países con mayor rigidez laboral en el mundo»*

Por su parte, el costo de la indemnización económica de un sueldo y medio mensual por año de servicio acumulado en la empresa (con tope de 12 meses), que supera la media latinoamericana de un sueldo mensual por año, aunado a los aportes de un sueldo mensual a la Compensación por Tiempo de Servicios cada año, tampoco facilitan la dimensión de contratación y despido flexible del modelo de flexi-seguridad laboral.

Estas consideraciones, adicionadas a los patrones actuales de producción flexible y a la larga lista de modalidades de contratación a plazo fijo, explican la renuencia actual de los empleadores por contratar a plazo indefinido en el Perú. El empleo a plazo indefinido ha crecido a un saludable 5% promedio anual en los últimos años pero el empleo a plazo fijo ha crecido a una tasa tres veces mayor. En este sentido, existen propuestas, asumidas hasta por la propia Confiep, para balancear mejor los incentivos en esta área reduciendo por un lado los costos de despido para el régimen general (fortaleciendo simultáneamente el carácter intangible de la CTS) a cambio de racionalizar las modalidades de contratación a plazo fijo.

También existen dificultades en los ceses por causas económicas, tal como ha indicado Jorge Toyama. Se requiere rescindir contratos a por lo menos 10% del personal para poder aplicar a la modalidad de cese por causas económicas, lo que carece de toda proporción y sentido, debiendo permitirse los ceses individuales por causas económicas en procedimientos sumamente ágiles.

Asimismo, una comparación internacional detallada como la realizada por el ranking *Doing Business* del Banco Mundial establece que el Perú está en el puesto 158 en sus facilidades para la contratación laboral, situándose entre los 20 países con mayor rigidez laboral en el mundo. Chile, por su parte, se ubica en el puesto 59 en esta materia y el campo en el que la diferencia entre ambos países es más notoria es precisamente en el Índice de Dificultad

de Despido (puntaje de 80 para Perú comparado con solo 20 para Chile). Una evaluación más detallada de los componentes parciales que generan cada uno de los índices laborales comparativos indica que nuestro vecino del sur es más competitivo en la flexibilidad de contratos a plazo fijo, cuenta con un menor nivel relativo de salarios mínimos, muestra mayores facilidades para los horarios nocturnos, menores vacaciones anuales y una mayor flexibilidad en los despidos individuales y colectivos (por ejemplo, no se necesita aprobaciones de la autoridad de trabajo para despidos por redundancia).

No obstante, hay que señalar que la aprobación del Decreto Legislativo 1086 marca todo un hito en la legislación de promoción para la pequeña (10 a 99 trabajadores o menos de 1.700 UIT de ventas anuales) y microempresa (hasta 9 trabajadores o menos de 150 UIT de ventas anuales), estableciendo indemnizaciones menores al régimen general (un tercio de remuneración mensual por año de servicio hasta un tope de tres meses para la microempresa, y dos tercios de remuneración mensual por año de servicio con un tope de cuatro meses para la pequeña empresa), aunque las dificultades de las causales de despido las siguen afectando como en el régimen general (este es un vaso comunicante crucial entre ambas legislaciones y que afecta el carácter promocional de esta nueva Ley MYPE).

Asimismo, un desincentivo importante para lograr la formalización con esta nueva ley (que rebaja la mayor parte de las aportaciones no salariales a la mitad) es que las nuevas reglas aplican para las contrataciones de aquí en adelante, pero para acogerse a este beneficio hay que reconocer todas las cargas no salariales del régimen anterior hacia atrás (solo se exonera de multas pero no existe una verdadera amnistía sobre el pasado



*Los patrones actuales de producción flexible y a la larga lista de modalidades de contratación a plazo fijo explican la renuencia actual de los empleadores por contratar a plazo indefinido en el Perú.*

informal de la empresa). De esta manera, el incentivo para la formalización es mucho más claro para una pequeña o para una microempresa que recién se constituye que para una ya existente.

## ***Protección al trabajador durante el período de desempleo***

No se ha podido emprender una iniciativa de seguro de desempleo con amplia cobertura debido a los elevados niveles de informalidad laboral en el Perú. Todos los estudios realizados han llegado a la conclusión de que no sería viable todavía un esquema de seguro en el Perú. Por ejemplo, aplicando datos de la realidad peruana, Juan Chacaltana y Kristian López encontraron que el seguro de desempleo resulta viable solo en los casos de riesgo de desempleo bajo (trabajadores que actualmente ya gozan de CTS), mientras que para aquellos grupos en donde el riesgo es alto (que es donde se desea expandir la cobertura), el costo del seguro de desempleo se torna inviable.

El sistema actual de compensación por tiempo de servicios, que establece el aporte del empleador de un sueldo por año de servicios a una cuenta individual bancaria del trabajador (en el nuevo régimen promocional para la pequeña empresa el aporte es de medio sueldo mensual por año con un tope de cuatro meses), funciona como una suerte de sustituto del seguro de desempleo en el sector formal de la economía. Sin embargo, este régimen se ha utilizado en varias ocasiones para desnaturalizar su labor. Por ejemplo, a fines de la década pasada se autorizó su utilización para gasto corriente con el fin de "aumentar la demanda agregada", y más recientemente para aportar a la cuota inicial de préstamos hipotecarios o para mejoras de la vivienda en general. Actualmente, la mitad de los fondos son de libre disponibilidad. Nuestros estudios recientes indican que el período medio de desempleo en el Perú urbano es de 22 semanas, por lo que habría que asegurar la intangibilidad de los depósitos de CTS hasta por lo menos cinco meses para asegurar la adecuada protección que reclama el modelo de flexi-seguridad, al menos en los sectores más formales de la economía peruana. Hay que considerar que, de acuerdo a la ENAHO, solo 8% de la fuerza laboral en el Perú tiene acceso a CTS.

En el caso del sector informal urbano, existe el programa de empleo temporal "A Trabajar Urbano-Constructuyendo Perú" que cofinancia obras de infraestructura intensivas en mano de obra a fin de ser una fuente de empleos de emergencia para los trabajadores pobres



Foto CIES

*En el nuevo régimen promocional para la pequeña empresa el aporte es de medio sueldo mensual por año con un tope de cuatro meses.*

informales que no tienen acceso a mecanismos como la CTS. Hace unos años Juan Chacaltana demostró que el programa solo reportaba en promedio ganancias laborales netas de 25% para los que participan en el mismo, por lo que tendría que evaluarse mejoras en su diseño para beneficiar más eficazmente a los grupos más vulnerables de no tener opciones de empleo en el sector informal. Esto se hace más necesario aún, ahora que entramos a una etapa de desaceleración del crecimiento de la economía peruana y que resulta importante activar mecanismos contracíclicos como este programa.

En un reciente trabajo demostramos que ninguno de estos programas ha estado ayudando a una mejor reinserción laboral, puesto que existe un castigo salarial importante luego de la reinserción laboral, aun contando con estos mecanismos de apoyo. El castigo salarial promedio encontrado fluctúa entre 9 y 20 por ciento, en términos reales. El porcentaje de personas que sufre esta reinserción laboral castigada es de 62%. La población laboral femenina es la más afectada ya que sus remuneraciones reales pueden caer entre 16 y 41 por ciento en el nuevo trabajo.

## ***Políticas activas en el mercado de capacitación y colocación laboral***

Como indica el modelo de flexi-seguridad, la capacitación laboral continua es una de las claves para mantener la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de la economía en un mundo globalizado, con una acelerada obsolescencia de técnicas y de conocimientos a todos los niveles de la fuerza

laboral. La acción estatal en este frente tiene que ser muy activa porque en países como el nuestro existe una situación de desigualdad que haría muy difícil que grupos vulnerables y pobres se puedan financiar por sí mismos la capacitación laboral. Por otro lado, cualquier mercado de capacitación en el mundo adolece de problemas de bajo equilibrio sin intervención estatal debido a las fallas de derechos de propiedad incompletos y de información asimétrica. Ello constituye otra razón para la intervención estatal en este campo en aras de una mayor eficiencia y competitividad de la economía. Trabajadores de todas las edades necesitan espacios permanentes para reconvertirse y recrearse constantemente y mantenerse empleables durante toda la vida.

En el Perú han existido programas más que políticas para atender las fallas mencionadas en el caso de grupos concretos como los jóvenes (por ejemplo, Projoven y, más recientemente, las becas PROPOLI), pero la experiencia es casi nula para el caso de los adultos (el proyecto piloto de reconversión para 10.000 trabajadores de ex empresas públicas durante su proceso de privatización es la única experiencia a escala importante que se conoce). La legislación reciente ha incluido la figura promocional de convenios de "actualización para la reinserción laboral" para personas entre 45 y 65 años (Ley de Modalidades Formativas 28518, promulgada en mayo de 2005 y reglamentada en setiembre del mismo año). Sin embargo, de acuerdo a los registros administrativos del Ministerio de Trabajo, solo se registraron cuatro convenios de actualización para el mismo número de trabajadores durante el primer año de vigencia de esta ley.

Juan Chacaltana ha estimado que en el Perú se gasta unos 300 millones de dólares en capacitación anual entre dineros públicos y desembolsos privados de familias y empresas (alrededor del 0,2% del PBI) que compran capacitación de calidad muy heterogénea. Para realizar un salto cuantitativo y cualitativo se ha llegado en el Perú al consenso en la propuesta de que el Estado otorgue facilidades tributarias, sobre todo en los ámbitos de la pequeña y de la microempresa.

*«La capacitación laboral continua es una de las claves para mantener la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de la economía en un mundo globalizado»*



Foto CIES

*En el Perú han existido programas más que políticas para atender las fallas en el caso de grupos concretos como los jóvenes, pero la experiencia es casi nula para el caso de los adultos.*

Existe actualmente un proyecto de "Ley de Promoción de la Capacitación Laboral" que contempla la deducción como gasto de las empresas de las sumas destinadas para la capacitación de sus trabajadores hasta por el 150% de su valor, para efectos del cálculo del impuesto a la renta correspondiente. Se trata de una iniciativa que va en la dirección correcta de promover una mayor capacitación laboral en el país. No obstante, el proyecto podría ser fortalecido. Así, por ejemplo, se podría establecer un régimen creciente de beneficio en función inversa al tamaño de la empresa para incentivar más la capacitación en las pequeñas y en las microempresas. Asimismo, se podría limitar el beneficio para la capacitación a trabajadores de menor calificación, por ejemplo con secundaria completa como máximo, y exceptuar al personal directivo de la empresa. Por último, se debería establecer que la capacitación beneficiada se realice en entidades de capacitación previamente acreditadas por poseer un mínimo de infraestructura y la calidad adecuada (tomándose como base el Registro de Entidades Acreditadas por Projoven, dada su experiencia acumulada en más de una década de ejecución del proyecto).

Ahora bien, la reciente Ley MYPE incorpora como parte de los beneficios de acogerse a la formalidad laboral poder hacer uso de fondos para la capacitación provenientes del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (Fidecom), con un presupuesto asignado por el MEF de 70 millones de dólares, lo que podría beneficiar a los trabajadores de las micro y pequeñas empresas y a los propios microempresarios. Sin embargo, el reglamento de la misma ley ha omitido todavía el desarrollo de este importante instrumento.



Otra área que debería tener activo involucramiento del Estado es la colocación laboral a fin de reducir al mínimo necesario los períodos de desempleo friccional y de mejorar el empate entre las demandas de las empresas y las ofertas de los trabajadores. El Ministerio de Trabajo tiene un programa denominado PROEMPLEO que consiste en una bolsa de trabajo en cada una de sus sedes a nivel central y regional y en una red con algunos Centros de Intermediación Laboral en municipios. El esfuerzo es meritorio pero de muy pequeña escala, puesto que se realizaron 45 mil colocaciones en el año 2007 a través de este sistema. Así, la red estatal solo estaría intermediando alrededor de 2% de las transiciones entre empleos que ocurren anualmente en la economía. Para potenciar su labor, no se necesita necesariamente que crezca el volumen de colocaciones que directamente maneja el Estado, sino que este establezca asociaciones con el sector empresarial privado y con las ONG que también realizan estas actividades de intermediación laboral, de manera tal que el sistema interconectado maneje globalmente cada vez más demandas y ofertas, acortando plazos y mejorando el emparejamiento al nivel de la economía en su conjunto.

### ***Prioridades de política***

A manera de recapitulación y balance, se lista un conjunto de prioridades de política que a nuestro juicio coadyuvarían a una mejor combinación de mayor flexibilidad, mejor protección y políticas activas en el mercado laboral peruano, tanto en el corto como en el mediano plazo:

- 1) Reforma constitucional para definir claramente las causales de despido y la indemnización económica como mecanismo de protección para el despido arbitrario.
- 2) Disminución de la indemnización por despido arbitrario a un sueldo mensual por año de servicio, manteniendo el tope de 12 remuneraciones como máximo.
- 3) Intangibilidad de los depósitos de CTS por lo menos hasta el equivalente de cinco meses de remuneración (período promedio de desempleo).
- 4) Racionalización de algunas modalidades de contratación a plazo fijo.

*«El objetivo buscado es un mercado laboral más flexible y competitivo que vaya de la mano con un sistema de protección social eficaz y una sociedad más satisfecha con sus instituciones laborales»*

- 5) Acceso progresivo a los beneficios laborales en pequeñas y microempresas con amnistía efectiva a los potenciales pasivos creados por su situación informal anterior.
- 6) Mayor flexibilidad en las disposiciones relacionadas con los horarios nocturnos y los despidos por causas económicas.
- 7) Aumento en la escala del programa de empleos temporales para el sector informal pobre (A Trabajar Urbano) y programas efectivos de capacitación y experiencia laboral (Projovent) de manera contracíclica y un mejor perfilamiento de su focalización en mercados de trabajo sin otras opciones laborales significativas.
- 8) Franquicia tributaria para la capacitación laboral permanente de trabajadores de todas las edades, priorizando aquellos de menores niveles de educación.
- 9) Cofinanciamiento de esquemas de capacitación para la reconversión y actualización laboral para trabajadores de toda edad y que califiquen por necesidad económica.
- 10) Alianzas con las empresas de colocación laboral del sector privado y ONG para ampliar el ámbito de la intermediación laboral, reduciendo plazos de desempleo friccional y aumentando la calidad de los emparejamientos.

El objetivo buscado es un mercado laboral más flexible y competitivo que vaya de la mano con un sistema de protección social eficaz y una sociedad más satisfecha con sus instituciones laborales. De esta manera, el sistema laboral sería más perdurable en el tiempo, competitivo pero equitativo a la vez.