

SEMINARIO

HACIA UNA LEY DE TRABAJO QUE GENERE EMPLEO ADECUADO EN EL PERÚ¹

PRESENTACIÓN

Existe un consenso amplio de que la regulación laboral debe asegurar un balance entre la protección de los derechos de los trabajadores y la flexibilidad del mercado de trabajo. Frente a las potenciales ganancias de productividad generadas por la movilidad de la mano de obra, se requieren adecuados esquemas de protección para que los trabajadores puedan buscar y encontrar buenos empleos. Si bien la legislación peruana actual cumple con los estándares internacionales, ésta podría estar más orientada a solucionar los principales problemas del mercado laboral: la elevada informalidad y la baja productividad promedio del trabajo. Una reforma laboral ideal debería dotar de mayor flexibilidad al mercado, disminuir el costo de crear empleo formal a plazo indeterminado, incentivar la capacitación y el crecimiento de la productividad y mejorar la protección a los trabajadores frente a riesgos, como de enfermedad y desempleo.

1. El seminario “Hacia una ley de trabajo que genere empleo adecuado en el Perú” fue realizado por el Banco Central de Reserva del Perú el día viernes 9 de marzo del 2007. En él se analizó la situación de la regulación laboral y los cambios contenidos en el Proyecto de Ley General de Trabajo (PLGT). Las presentaciones estuvieron a cargo de tres reconocidos expertos en el tema laboral: Jorge Toyama², Gustavo Yamada³ y Miguel Jaramillo⁴. Además, asistieron y participaron en la discusión ocho funcionarios del Banco Central de Reserva del Perú y diecisiete economistas de universidades, centros de investigación y consultoras.

Con una exposición presentada por Jorge Toyama, la primera parte del seminario estuvo orientada a identificar los principios que deberían guiar la intervención del Estado en el mercado laboral, así como el estado actual de la regulación laboral en el Perú.

En la segunda parte, se discutió sobre el marco legal más adecuado para el mercado laboral en el Perú y sobre los principales cambios contenidos en el PLGT. Gustavo Yamada expuso sobre las relaciones individuales de trabajo: la flexibilidad para el despido, para la contratación y para el manejo de recursos humanos. Jorge Toyama expuso sobre las relaciones colectivas de trabajo. Finalmente, Miguel Jaramillo realizó una presentación sobre las políticas necesarias para fomentar el empleo formal, en particular, en las micro y pequeñas empresas (MYPES).

2. Este documento está dividido en tres partes. Primero, se presentan los documentos elaborados por los ponentes en el seminario, en los cuales se desarrollan las ideas centrales de cada una de las exposiciones presentadas. Luego, se presenta una breve reseña de las recientes reformas laborales en España y Colombia, identificando algunas lecciones para el diseño de la reforma laboral en el Perú. Finalmente, se resume las principales conclusiones del seminario.

¹ Informe elaborado por José Carlos Saavedra.

² Socio del Área Laboral de Miranda & Amado Abogados. Profesor Universitario de la PUCP, ESAN y UPC.

³ Profesor de la Universidad del Pacífico.

⁴ Investigador principal de Grade.



NOTAS DE ESTUDIOS DEL BCRP

No. 44 – 13 de setiembre de 2007

PROGRAMA*

9 de Marzo de 2007

- 8:00 a.m. Bienvenida del Dr. Julio Velarde, Presidente del Banco Central de Reserva del Perú.
- 8:10 a.m. Situación actual de la regulación laboral en el Perú.
Presentación a cargo del Dr. Jorge Toyama.
- 8:30 a.m. Comentarios al Proyecto de Ley General de Trabajo: rigidez laboral, manejo de recursos humanos y competitividad internacional.
Presentación a cargo del Dr. Gustavo Yamada.
- 9:20 a.m. Relaciones colectivas de trabajo y Proyecto de Ley General del Trabajo.
Presentación a cargo del Dr. Jorge Toyama.
- 10:10 a.m. Fomento del empleo formal y Ley PYME.
Presentación a cargo del Dr. Miguel Jaramillo.

* Las presentaciones se encuentran al final del documento



FLEXISEGURIDAD: UNA ALTERNATIVA PARA LA REGULACIÓN LABORAL

Jorge Toyama.

La situación laboral

En el Perú, más del 90 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) tiene empleo, sin embargo, la mayoría es informal o está subempleada. Muchos datos son conocidos:

- a. El 60 por ciento de la PEA se encuentra en subempleo, es decir, tienen ingresos u horas de trabajo que no les permiten, finalmente, llegar al valor de la canasta básica;
- b. La tasa de empleo adecuado no crece en forma relevante (según datos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE);
- c. Menos del 20 por ciento de la PEA es formal. En particular, más de la mitad de la PEA formal no está incorporada en planillas, es decir, es informal; y
- d. El 75 por ciento de la PEA no tiene acceso a ESSALUD o a un sistema de salud privado (según datos de la Organización Internacional del Trabajo - OIT).

Por el lado de los costos laborales, el mercado laboral peruano enfrenta costos que están entre los más altos de América Latina (50 por ciento, por encima de Chile, Colombia, Brasil, etc.). Pero, si a ello le agregamos los criterios del Tribunal Constitucional sobre reposiciones, consideramos que Perú tiene los costos laborales más altos. Entonces, se puede decir que el número de beneficios laborales es alto.

Sin embargo, los sueldos y salarios reales son bajos en relación con la región, y estos salarios, pese a su recuperación en los últimos años, no llegan al 50 por ciento del año 1997 (OIT). Y, según la estadística del propio MTPE, el 30 por ciento de trabajadores percibe hasta una remuneración mínima mensual (S/.500.00) y el 70 por ciento menos del doble de esta remuneración mínima.

De este modo, tienen razón quienes indican que el costo laboral es alto. Pero también tienen razón aquellos que alegan que, en neto, con costo laboral incluido, los ingresos de los trabajadores son bajos.

La regulación laboral

La legislación laboral peruana muestra tendencias con cambios radicales y direcciones opuestas en la configuración de sus niveles de protección. En los ochenta, la legislación fue protectora; en los noventa, tuvimos un alto proceso de flexibilización; y, desde el 2001, se aprecia un retorno a los niveles de protección.

Todas las normas que ha emitido el Congreso de la República desde el 2001, con excepción de la Ley de PYMES –que no ha tenido un efecto relevante–, han originado una mayor protección laboral y una mayor rigidez en las relaciones de trabajo y la gestión humana.

Se han impuesto, por ejemplo, límites extremos a la contratación vía intermediación laboral –cuando la tendencia mundial es al reconocimiento de estos mecanismos; se ha generado más derechos laborales en los regímenes especiales (50 días de vacaciones para ciertos médicos, por ejemplo); se ha impuesto límites al tiempo de trabajo; etc.

Esta misma tendencia se observa en el ámbito administrativo. Algunas Direcciones Regionales de Trabajo tienen una posición rígida en los procesos de cese colectivos y no existen criterios uniformes en el sistema inspectivo nacional (se sostiene por ejemplo que las entidades no lucrativas -fundaciones, colegios, ONGs- deben pagar utilidades a su personal).

Visto así, toda la legislación busca normar lo que tradicionalmente conocemos como las relaciones laborales de trabajadores en planillas. No se aprecia un esfuerzo genuino por buscar una mayor inclusión laboral y detener este proceso de “informalización” de lo formal que ya se aprecia en las estadísticas y en la realidad. Tampoco hay un esfuerzo por promover que las empresas inviertan en formación y capacitación laboral; o, que se incentive las buenas prácticas laborales (contratación a tiempo completo, respeto por la negociación colectiva, no empleo de mecanismos de elusión laboral); y existe un infundado temor a revisar ciertos costos laborales; etc.

Hacia una regulación laboral

La intervención del Estado en la regulación laboral es urgente por la tasa de crecimiento de la informalidad laboral, la globalización, los bajos índices de productividad, los niveles de incumplimiento laboral en el sector formal, etc.

Una regulación “flexisegura” puede ser tomada en cuenta en este proceso. La flexiseguridad implica que se introduzcan modificaciones que flexibilicen ciertos aspectos pero que, a la vez, se profundicen los niveles de protección laboral. Esta regulación “flexisegura” implicaría un reenfoque en la manera de enfrentar las modificaciones laborales y podría servir para acercar a las partes laborales a través del diálogo social.

Así, la parte flexible de esta regulación podría centrarse en permitir ceses individuales por razones económicas, graduar algunos beneficios laborales –que, en Derecho Comparado son altos- para nuevos trabajadores, brindar una amnistía para la incorporación en planillas de informales y con costos laborales menores que progresivamente alcancen a los establecidos para toda relación de trabajo (que es la solución propuesta por el Estado para formalizar al Sector Público), etc.

Por su parte, los aspectos de protección pueden concentrarse en mejorar la cobertura geográfica de las fiscalizaciones laborales, reducir aportes tributarios cuando empresas contratan a plazo indeterminado y por tiempo completo, brindar ventajas en licitaciones del Estado a buenos empleadores, conceder ventajas a empresas que apuesten por productividad y capacitación laborales, fijar sistemas de protección social a trabajadores autónomos, etc.

Se trata, en buena cuenta, de encontrar una regulación orientada hacia el equilibrio y equidad en las relaciones laborales (donde trabajadores, empleadores y Estado obtengan mayores ventajas que desventajas) pero, sobre la base de un previo proceso de estudios técnicos y objetivos del mercado laboral, que recoja experiencias de otros países, y el necesario diálogo social en el Consejo Nacional del Trabajo.

La flexiseguridad implica, en definitiva, una apuesta por una regulación normativa y una actuación administrativa diferentes a la visión tradicional: no la sola flexibilidad de los noventa ni tampoco la única regulación protectora.

UN NUEVO IMPULSO A LA LEGISLACIÓN LABORAL

Gustavo Yamada

Situación actual y tendencias

A pesar de cuatro años de crecimiento económico continuo a una tasa promedio cercana al 5 por ciento anual, las encuestas de opinión pública siguen identificando al problema del empleo como el principal problema del país. Y es que, si se miran los indicadores laborales principales, la situación sigue siendo crítica.

Las dimensiones del problema del empleo en el Perú que más sobresalen son los bajos ingresos de la fuerza laboral empleada (un 57 por ciento de la población total está en el subempleo por bajos ingresos debido a su escasa productividad) y la alta informalidad laboral (alrededor del 60 por ciento de la PEA empleada labora sin contrato ni acceso a los beneficios contemplados por la legislación laboral peruana).

La literatura académica y la evidencia empírica recopilada específicamente en América Latina (Heckman y Pages (2004), BID (2003), Jaramillo (2004), Yamada (2004)) indican que componentes importantes de reforma para atacar estos serios problemas tienen que incluir la reducción de la rigidez de la legislación laboral -aparejada con un fortalecimiento de los mecanismos de protección social al individuo, la reducción de las cargas laborales no salariales y el aumento de la capacitación y otros incentivos al incremento de la productividad laboral.

La reducción de la rigidez laboral tiene que ver con un cambio en el patrón de producción a nivel mundial en donde el acelerado progreso tecnológico y la globalización inducen una alta movilidad de la mano de obra para adecuarse a las cambiantes ventajas competitivas y oportunidades del país, sus sectores económicos y sus empresas. De hecho, se estima que esta movilidad laboral es una de las fuentes de ganancia de productividad más importantes en la actualidad (BID, 2003). Por tanto, el empleo de por vida en una sola empresa ha dejado de ser el modelo típico de relación laboral en la economía del siglo XXI. Se trata más bien de promover las ganancias de productividad e ingresos a través de la movilidad laboral, protegiendo al trabajador en esas transiciones, en vez de proteger a los empleos que continuamente van a aparecer y desaparecer. Se necesitan, pues, adecuados esquemas de protección contra períodos de desempleo, que pueden ocurrir varias veces en la vida laboral del trabajador y, también, de esquemas de actualización pertinentes para la permanente empleabilidad del individuo.

La reducción de las cargas laborales no salariales tiene que ver con un apropiado esquema de incentivos a la formalización de la mano de obra. Cuando las cargas no salariales resultan excesivas tanto para empleadores y trabajadores, la respuesta es la informalidad que resulta en una traba para el desarrollo empresarial, de los trabajadores y del país en su conjunto (Jaramillo, 2004). Por último, los incentivos a la capacitación y aumento de la productividad tienen que ver con fallas de información que impiden que el mercado por sí solo provea la cantidad óptima de capacitación laboral (Chacaltana, 2004) y los incentivos suficientes para que empresarios y trabajadores acuerden metas de aumento de productividad y esquemas de retribución a ella.

Las estadísticas comparativas indican que el Perú está relativamente a la zaga en varios de estos frentes. Por ejemplo, en cuanto a la rigidez laboral se refiere, el Perú tiene el segundo índice más alto en América Latina (después de México) de protección a la estabilidad laboral (BID, 2003). En relación a las cargas laborales no salariales, el Perú aparece junto con Brasil como el país de la región con mayores costos laborales no salariales como porcentaje del salario bruto (60 por ciento) (Jaramillo, 2004). En cuanto a la capacitación laboral realizada por las empresas, el Perú aparece en el penúltimo lugar de una muestra representativa de países de la región, sólo antes que Ecuador (Chacaltana, 2004).

En busca de una reforma que promueva el empleo formal

Durante la década pasada se avanzó significativa, aunque parcialmente, en un conjunto de reformas laborales para cambiar la legislación que, de acuerdo a la propia OIT, era la más proteccionista y confusa de la región. Un grupo de investigadores ha argumentado que la reforma laboral de los 90s no produjo resultados positivos (Chacaltana (2001), García (2004), Verdura (1997)) y para ello muestran estadísticas agregadas que indican que ni el subempleo ni la informalidad se redujeron como porcentaje de la fuerza laboral. Sin embargo, habría que considerar varios elementos para hacer un juicio más objetivo de la situación.

En primer lugar, los últimos 15 años han tenido como telón de fondo la máxima expansión porcentual anual de oferta laboral peruana como fruto del efecto combinado de la explosión demográfica y la creciente incorporación de la mujer en el mercado de trabajo (Aramburu y Mendoza, 2003). En este sentido, haber impedido que los indicadores de desempleo, subempleo e informalidad se expandan sin control en dicho escenario sería desde ya un mérito relativo.

En segundo lugar, el contexto macroeconómico importaría mucho. Durante el ciclo de crecimiento alto entre 1993 y 1997, las reformas que empezaron a inicios de los 90s sí se habrían traducido en mejoras en algunos segmentos del empleo (Saavedra y Nakasone, 2001). Sin embargo, con la recesión que se extendiera entre 1998 y el 2001 se habría retrocedido nuevamente, pero no por culpa de la reforma laboral.

En tercer lugar, la incertidumbre generada en los últimos cuatro años sobre el destino final de la legislación laboral habría influido también en reducir su impacto positivo en la generación de empleo formal. Dos señales concretas habrían desvirtuado mucho de lo avanzado hace una década: un proyecto de Ley General del Trabajo que retrocede en aspectos claves como los costos por despido, y las interpretaciones recientes del Tribunal Constitucional que implican un regreso a la estabilidad laboral absoluta (Toyama, 2004).

Por último, se puede argumentar también que lo avanzado en el terreno laboral durante los 90s había sido una reforma incompleta (Saavedra, 2000) a juzgar por los indicadores comparativos de rigidez, cargas no salariales e incidencia de capacitación reseñados anteriormente.

Además de lo dicho, las reformas de los noventa no tuvieron políticas paralelas de fiscalización laboral adecuada, no presentaron propuestas de estímulo al cumplimiento de las obligaciones laborales, hubo un desentendimiento respecto de la negociación colectiva como complemento de la regulación estatal, y finalmente mostró una ausencia en las políticas de estímulo a la formación y capacitación profesional.

Por tanto, se necesitaría retomar el impulso y perfeccionar la legislación laboral que establezca un marco regulatorio promotor, acorde con las necesidades que imponen los nuevos modos de producción de bienes y servicios, la competencia internacional, y la excesiva informalidad laboral que nos aqueja. Se trataría de adecuar los derechos fundamentales de los trabajadores, sobretodo de los nuevos, reconocidos por los convenios de la OIT firmados por el Perú, a una realidad innegable. Ciertamente, la contraparte de este impulso reformista debería ser un fortalecimiento de la labor de fiscalización del Ministerio de Trabajo a fin de hacer efectivo el incremento en la formalidad y la protección al trabajador, sobre una base más consonante con la realidad del país.

Los aspectos en los que habría que incidir para perfeccionar la legislación laboral serían:

- 1) Definir claramente el concepto de estabilidad laboral relativa establecido en la Constitución actualmente vigente en el Perú,
- 2) Definir mejor las causales justas de despido, incluyendo las razones económicas y tecnológicas,



- 3) Fortalecer el carácter de protección contra el desempleo de las cuentas de Compensación por Tiempo de Servicios,
- 4) Evaluar el nivel actual de indemnización por despido arbitrario en relación a la normativa internacional vigente,
- 5) Proponer un mejor alineamiento de las cargas laborales no salariales con la realidad latinoamericana,
- 6) Evaluar la implementación de incentivos a la capacitación laboral, tales como franquicias tributarias, enmarcadas dentro de una reforma del sistema de capacitación laboral del Perú,
- 7) Definir campos propicios de negociación colectiva que incentiven cláusulas de mejoras de la productividad, tales como la participación de las utilidades, y franjas no salariales,
- 8) Reconocer y difundir las buenas prácticas laborales,
- 9) Relanzar las normas especiales previstas para las microempresas, y
- 10) Potenciar el papel del Ministerio de Trabajo en el monitoreo efectivo del cumplimiento de la legislación laboral reformada, entre otras.

Ciertamente, estas reformas no son las únicas que se necesitan para combatir los problemas del subempleo, baja productividad e informalidad laboral en el Perú. Tienen que ser parte de un conjunto de medidas multisectoriales que involucre también reformas tributarias que incentiven la formalización, la promoción de la inversión en investigación y desarrollo que genere nuevos aumentos en productividad, etc. Pero las mejoras en la legislación laboral son necesarias tanto para aumentar la elasticidad empleo-crecimiento, como también para mejorar la competitividad y productividad de la economía, con lo que se lograría un círculo virtuoso de mayor competitividad, crecimiento, generación de empleo de calidad y reducción de la pobreza en el Perú.

En cuanto a la seguridad social, los bajos niveles de cobertura ameritan una necesaria revisión de este tema y un impulso reformista. En efecto, casi el 75 por ciento y el 85,4 por ciento de la población en edad de trabajar no están afiliados a ningún sistema de salud (Essalud, Ministerio de Salud, EPS, etc.) ni pensiones (AFP y ONP), respectivamente (OIT, 2005). Ciertamente, parte de la baja cobertura de la seguridad social se debe a los niveles de informalidad laboral y seguramente las políticas laborales pueden servir para alcanzar mejoras de cobertura; sin embargo, existen específicos problemas de la regulación en seguridad social que requieren de una reforma específica.

Luego de la reforma previsional del régimen del Decreto Ley No. 20530 ("Cédula viva"), es necesario aplicar un segundo nivel de reformas en pensiones y salud. En lo referido al sistema de pensiones, es necesario implementar la pensión mínima para las AFPs, flexibilizar los criterios de inversión de las AFPs en el exterior, fiscalizar el cumplimiento de las aportaciones sociales y reformar algunos aspectos del sistema nacional de pensiones (alcances y beneficios para los pensionistas y beneficiarios) (Morón y Carranza, 2004).

De otro lado, la seguridad social requiere de un ente rector que establezca las políticas globales y coordinadas en materia de salud: la dispersión de dependencias así como la falta de estímulos para las entidades privadas en salud genera que resulte necesario establecer las políticas generales y coordinadas.

Finalmente, se requiere una evaluación integral de la problemática del régimen laboral en el Estado y proponer medidas estructurales para mejorarlo. A la fecha, contamos con muchos regímenes especiales que han desnaturalizado la carrera administrativa, se aprecia diferentes

y contradictorios criterios para establecer remuneraciones y condiciones de trabajo para funcionarios que prestan servicios en diferentes entidades pero en una misma función y actividad. Además, las disposiciones en torno a la fiscalización y sanción son escasas y poco aplicadas, sin dejar de referirse a la ausencia de políticas de promoción y gestión de recursos humanos.

En esta línea, parece necesario introducir reformas radicales a la gestión de recursos humanos en el Estado que se orienten a contar con una verdadera carrera profesional, mecanismos de estímulo para los mejores trabajadores, igualdad de trato a nivel de los diferentes estamentos del Estado, políticas que permitan una movilidad y flexibilidad en la contratación, modificación de condiciones de trabajo y extinción de contratos de trabajo, etc.

El Perú y su competitividad internacional: ¿Queremos la segunda legislación laboral más rígida del mundo?

En el mundo globalizado de hoy, quienes están interesados en concretar inversiones productivas examinan las condiciones de competitividad internacional que ofrecen los países para decidir la ubicación más conveniente para sus empresas. Por ello, nuestros Estados requieren embarcarse en procesos de reforma en diversas áreas del ambiente macroeconómico, social y empresarial. El objetivo es hacer competitivas sus economías, atraigan más inversiones y, con ello, sean capaces de generar más empleos formales (o decentes en términos de la Organización Internacional del Trabajo). Uno de los rankings más comprensivos y transparentes de la competitividad internacional de las economías es Doing Business (en español: Haciendo Negocios) que anualmente elabora el Banco Mundial⁵.

Así, en su última edición, el Perú aparece en el puesto 65 del ranking general de 175 países. Nuestro vecino del sur, Chile, aparece 37 puestos más arriba –ubicación 28-- , sin contar con que es el país mejor ubicado de América Latina.

Para definir la ubicación final en el ranking es necesario promediar los ratios parciales de diez áreas, consideradas claves para un buen desempeño empresarial. Entre estas está las facilidades para empezar una empresa, trámites de licencias, legislación laboral, registro de propiedad, acceso al crédito, protección a las inversiones, impuestos, facilidades para el comercio internacional, cumplimiento de contratos y trámites para un eventual cierre de la empresa.

El Cuadro 1 muestra la posición relativa del Perú y Chile en cada una de las diez dimensiones citadas. En el extremo más positivo, nuestro país se sitúa entre las veinte economías que mejor protegen las inversiones empresariales (por encima de Chile que se ubica en el puesto 34), lo cual es un gran logro.

En el extremo más negativo, el Perú ocupa el puesto 158 en cuanto a las bondades de su legislación laboral (Chile por su parte, se ubica en el puesto 59 en esta materia), situándose entre los veinte países con mayor rigidez laboral en el mundo. Esto considerando la legislación vigente, previa a una eventual aprobación de la Ley General del Trabajo.

⁵ El documento puede ser consultado en www.doingbusiness.org

Cuadro 1

Doing Business: Posiciones del Perú y Chile en las 10 áreas que componen el Índice Global

Rubro	Perú		Chile	
	Índice	Ranking	Índice	Ranking
Protección a las inversiones	0,10	20	0,18	34
Acceso al crédito	0,27	47	0,27	47
Registro de propiedad	0,28	32	0,27	30
Cierre de una empresa	0,41	73	0,61	107
Comercio Internacional	0,48	93	0,30	44
Apertura de un negocio	0,48	92	0,27	32
Cumplimiento de contratos	0,52	95	0,46	74
Trámites de licencias	0,62	122	0,32	42
Pago de impuestos	0,66	135	0,32	37
Legislación laboral	0,70	158	0,35	59
Índice global	0,45	65	0,33	28

Contratación laboral

De otro lado, tal como se puede observar en el Cuadro 2, el Índice de Legislación Laboral (ILL) del Doing Business (formalmente llamado Índice de Facilidad de Contratación de Trabajadores) se compone de cuatro rubros importantes: dificultad de contratación (puntaje de 44 para nuestro país), rigidez en los horarios de trabajo (puntaje de 60), dificultad de despido (puntaje de 80) y costo por despido (con un tope actual de 52 semanas de remuneraciones).

Un proceso de estandarización de los ranking parciales por rubro, de acuerdo a su percentil de ubicación, y su posterior promedio, conducen a que el Perú obtenga un ILL final de 0,70 (puesto 158 en el mundo) mientras que Chile alcanza la mitad de ese índice (0,35, con lo que obtiene el puesto 59 en el mundo).

Debemos llamar la atención sobre la situación de Chile, país que nos lleva mayor ventaja en el Índice de Dificultad de Despido (puntaje de sólo 20, la cuarta parte que nosotros). Una evaluación más detallada de los componentes parciales que generan cada uno de estos índices nos indica que nuestro vecino del sur es más competitivo en la flexibilidad de contratos a plazo fijo, cuenta con un menor nivel relativo de los salarios mínimos, muestra una flexibilidad en horarios nocturnos y descansos semanales, menores vacaciones anuales, y una flexibilidad en los despidos individuales y colectivos.

Cuadro 2

Componente laboral del *Doing Business*: Puntajes de Perú y Chile

Rubro	Perú	Chile
	Puntaje	Puntaje
Dificultad en la Contratación	44,44	33
¿Los contratos a plazo fijo se pueden usar únicamente para trabajos temporales?	1	0
¿Cuál es la duración máxima de los contratos a plazo fijo? (en meses)	0	1
¿Cuál es la proporción del salario mínimo legal frente a la remuneración promedio por trabajador?	0,33	0
Rigidez en las Horas de Trabajo	60	20
¿Se puede extender la semana laboral hasta 50 horas (incluyendo las horas extras) por 2 meses al año?	0	0
¿Cuál es el número máximo de días laborables por semana?	0	0
¿Existen restricciones al trabajo nocturno?	1	0
¿Existen restricciones al trabajo en los fines de semana?	1	1
¿Cuánto tiempo de vacaciones pagadas (en días) le corresponden anualmente a un trabajador con 20 años de antigüedad?	1	0
Dificultad de Despido	80	20
¿Está autorizado legalmente el despido de trabajadores debido a redundancias laborales?	0	0
¿Debe el empleador notificar a terceros antes de despedir a un trabajador cuya posición es redundante?	1	1
¿Debe el empleador obtener la aprobación de terceros para despedir a un trabajador cuya posición es redundante?	1	0
¿Debe el empleador notificar a terceros antes de despedir a un grupo de trabajadores cuyas posiciones son redundantes?	1	1
¿Debe el empleador obtener la aprobación de terceros para despedir a un grupo de trabajadores cuyas posiciones son redundantes?	1	0
¿Debe el empleador considerar la reasignación o el reentrenamiento antes de ejecutar un despido por redundancia?	1	0
¿Existen regulaciones sobre la aplicación de despidos por redundancia?	1	0
¿Existen regulaciones sobre la práctica de recontratación?	1	0
Costo por Despido (tope en semanas de sueldo)	52	52
¿Cuál es el periodo de notificación que un empleador debe dar a un trabajador con 20 años de empleo continuo cuando va a ser despedido por redundancia en la posición? (semanas de sueldo)	0	4,3
¿Cuál es el pago por cese de actividades que un empleador debe dar al trabajador que va a ser despedido por redundancia en la posición después de 20 años de servicio? (meses de sueldo)	12	11
¿Cuál es la sanción legal por despidos debido a empleos redundantes? (semanas de sueldo)	0	0
Índice de Legislación Laboral (ILL) global	0,70	0,35

Lo que viene

Ahora bien, la Comisión de Trabajo del Congreso de la República ha aprobado un proyecto de Ley General del Trabajo que haría más rígida aún nuestra legislación laboral con el regreso a la estabilidad laboral absoluta (derecho del trabajador despedido injustificadamente a elegir entre una indemnización cuyo tope ha sido incrementado hasta por dos o la reposición en el puesto de trabajo más el pago de las remuneraciones devengadas), indemnizaciones por despidos por causa económica, reducción de los plazos máximos de contratos a plazo fijo y sus modalidades, nivel de la negociación colectiva decidida por los sindicatos a falta de acuerdo entre las partes, entre otras radicales modificaciones a la legislación actual.

Para tener una idea más clara de lo que pasaría, hemos simulado el impacto de la aprobación de este proyecto de LGT en el ILL del Doing Business. Así, el índice de dificultad de contratación aumentaría a 77,6, mientras que el índice de dificultad en el despido se convertiría en 100 (de acuerdo a la metodología disponible en la página de Internet citada, la imposibilidad legal de terminar una relación laboral con un trabajador redundante –debido al derecho a reposición, convertiría dicho índice automáticamente en 100). Asimismo, el costo por despido para un trabajador con veinte años de servicios alcanzaría las 95,3 semanas (22 meses) de remuneración.

Todo lo cual impulsaría a que el ILL global del Perú pase de un puntaje de 0,70 a 0,84 con lo cual indefectiblemente descenderíamos al penúltimo lugar (174) del ranking mundial en esta dimensión. Es decir, tendríamos la segunda legislación laboral más rígida del mundo después de Sao Tomé y Príncipe, superando incluso a Bolivia, Guinea-Bissau y Guinea Ecuatorial. Sin contar con que también retrocederíamos tres lugares en el ranking global de competitividad internacional para situarnos en el puesto 68.

Evidentemente, ese no debe ser el objetivo de ninguna legislación laboral en un mundo globalizado y competitivo como el que nos toca enfrentar en este siglo. Más bien, lo que debemos procurar es, tal como debe hacerse en los otros nueve componentes del ranking, seguir mejorando en el Índice de Legislación Laboral.

Como ya hemos comentado en nuestra comparación con Chile, existen varias áreas en las que debemos trabajar. Así es fundamental mejorar los contratos a plazo fijo, contar con una política más competitiva en los salarios mínimos (por ejemplo, diferenciando sus niveles entre Lima y el resto del país, o entre adultos y jóvenes), lograr una flexibilidad en horarios nocturnos y descansos semanales, así como un sistema progresivo de acceso a vacaciones anuales (empezando con quince días para el primer año de trabajo), mayor flexibilidad en los despidos individuales y colectivos por causas económicas, mayor capacitación laboral, fomento a las buenas prácticas laborales, entre otros. Este es el tipo de reforma en la legislación laboral que atraería más inversión nacional y extranjera, que es la que finalmente genera los nuevos puestos de trabajo, y promueve una mayor formalización laboral para beneficio de las grandes mayorías desempleadas y subempleadas de nuestro país.

Diez comentarios al Proyecto de Ley General del Trabajo

- 1) Existiendo un texto específico aprobado por unanimidad en el Sub Grupo de Trabajo de Reforma Constitucional sobre Derechos Laborales del Congreso de la República, que daría lugar a una reforma de la Constitución Política del Estado, sería adecuado primero tratar el tema a ese nivel y después abocarse a legislar sobre una Ley General del Trabajo que guarde coherencia con la norma constitucional y adquiera así estabilidad jurídica en el tiempo.
- 2) Por sus implicancias para la sociedad en su conjunto, un proyecto como el planteado merece un pronunciamiento de instituciones más amplias y representativas de la sociedad, como el Acuerdo Nacional, a fin de darle legitimidad y estabilidad en el tiempo, teniendo en cuenta el compromiso adoptado en el pacto de mediano plazo por la inversión y el empleo digno.



- 3) El actual Proyecto de Ley General de Trabajo (PLGT) no aborda ni enfrenta los principales problemas laborales del país pues no contempla medidas de promoción del empleo, incentivos para la formalización laboral, estímulos para la capacitación laboral, y estrategias para el incremento de la productividad laboral. Tampoco integra de manera coherente los diversos regímenes laborales especiales que se han creado a lo largo de las últimas décadas en el país. En la práctica, el PLGT sólo legisla para el empleo formal que lo tienen alrededor de uno de cada tres peruanos en la fuerza laboral, pero no contempla mecanismos para insertar adecuadamente a los otros dos tercios de trabajadores que están en la informalidad laboral y el subempleo.
- 4) El PLGT establece disposiciones que lo convierten en el esquema de legislación laboral más proteccionista de la historia contemporánea peruana. En pleno siglo XXI y con un claro compromiso del país por una economía competitiva e integrada a los mercados globales no se debería aumentar el grado de rigidez en el funcionamiento del mercado laboral en el Perú. La legislación laboral peruana debería mantener, entre otros conceptos, el reconocimiento de la estabilidad laboral relativa, la libertad de contratación laboral, los despidos causados e incausados con una indemnización adecuada, la libertad de la empresa de decidir sobre sus políticas empresariales, y la libertad de escoger el nivel de negociación entre las partes, en línea con el resto de países de la región.
- 5) El PLGT resulta ser una norma carente de equilibrio al recortar facultades directrices naturales del empleador. Así, por ejemplo, de acuerdo al Proyecto de Ley, el reglamento interno de trabajo debe ser sometido a un procedimiento que mediatiza la capacidad directiva. Como en ésta, en muchas de las propuestas genera bases de conflicto laboral.
- 6) En el ámbito de la negociación colectiva, el Proyecto establece que los trabajadores decidirán autónomamente el nivel de la negociación cuando no exista un convenio colectivo vigente, propuesta contraria al criterio de la OIT que privilegia a este respecto el acuerdo entre las partes y además inconveniente para un adecuado funcionamiento del mercado laboral y la viabilidad de las empresas.
- 7) El PLGT tampoco es equilibrado cuando establece la distribución de utilidades aún cuando existan pérdidas en la empresa en ejercicios anteriores y cuando prescribe el aumento del porcentaje de repartición de utilidades hasta 20 por ciento en el caso existan sobre ganancias, sin definir las ni justificarlas.
- 8) El PLGT resulta confuso en varias instancias, por ejemplo cuando establece presunciones sobre grupos de empresas, que afectarían la organización horizontal y vertical de las mismas, bastando que se desarrollen actividades conjuntas entre ellas. Asimismo, se establece la posibilidad de sindicatos por grupos de empresas, sin reparar en la realidad de lo que distingue a estas de aquello que constituye una unidad económica.
- 9) El PLGT burocratiza en exceso los procedimientos laborales promoviendo la ineficiencia y afectando negativamente el bienestar tanto de los trabajadores como empleadores. Por ejemplo, el régimen de traslados definitivos, ascensos y promociones, el destaque temporal de trabajadores, el traslado del trabajador a otro centro de trabajo o el traslado o destaque temporal que abarque más del 10 por ciento de los trabajadores, se ven indebidamente limitados y no dejan libertad suficiente a las partes para pactar libremente estas modificaciones.
- 10) En conclusión, el PLGT no es una norma equilibrada y resulta inconveniente para el logro del desarrollo económico y social sostenido que el país requiere, así como para promover la estabilidad jurídica y la paz laboral.

Referencias

BID (2003) Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina. Informe de Progreso Económico y Social de América Latina y el Caribe. BID.

Chacaltana, Juan (2001). "Reforma en la contratación y despido en el Perú de los 90: Lecciones y Perspectivas", en Revista de Economía. Vol. XXIV No.48. PUCP. Lima, Perú.

Chacaltana, Juan (2004). ¿Por qué las empresas no invierten más en capacitación en el Perú?. Proyecto Mediano CIES. Lima, Perú.

García, Norberto (ed.) (2004) Políticas de empleo en el Perú. CIES- Red de Políticas de Empleo. Lima, Perú.

Heckman y Pages (eds) (2004), Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean, NBER y Universidad de Chicago.

Jaramillo, Miguel (2004) "La regulación del mercado laboral peruano" Informe de consultoría para CRECER-USAID.

OIT (2005), "Estudio financiero-actuarial y de la gestión de ESSALUD: análisis y recomendaciones técnicas". OIT. Lima, 2005.

OIT (2003), "Perú: Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente, 2004-2006". OIT. Oficina Subregional para los Países Andinos. Lima, 2003.

Morón, Eduardo y Eliana Carranza (2004), Diez años del sistema privado de pensiones, CIUP.

Saavedra, Jaime (2000) "La Flexibilización del Mercado Laboral". En La Reforma Incompleta. Abusada et. al. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico- Instituto Peruano de Economía. Lima, Perú.

Saavedra, Jaime y Eduardo Nakasone (2001), "Una Nota sobre la Informalidad y el Autoempleo en Lima Metropolitana 1985 –2000", GRADE.

Verdera, Francisco (1997). "Mercado de trabajo, reforma laboral y creación de empleo: Perú 1990-1995". Documento de Trabajo No. 87. IEP. Lima, Perú.

Toyama, Jorge, Héctor Agui y Luis Arellano (2005) "Impacto de las sentencias laborales del Tribunal Constitucional sobre el mercado de trabajo de Lima Metropolitana (2002-2004)", en Cambios globales y el mercado laboral peruano, Chacaltana, Jaramillo y Yamada. CIUP.

Yamada, Gustavo (2004). "Economía laboral en el Perú: Avances recientes y agenda pendiente". Documento de Trabajo 63. CIUP.

LAS RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO

Jorge Toyama

Situación de las relaciones colectivas de trabajo

La actual regulación laboral, la extensión en la duración de los contratos laborales, así como el nuevo enfoque de las empresas y los sindicatos, han modificado tremendamente el escenario de las relaciones colectivas de trabajo.

Una primera forma de constatar un mayor movimiento en las relaciones colectivas de trabajo en las empresas es la estadística. En poco más de tres años, la tasa de sindicalización de la PEA formal (empresas de 10 a más trabajadores) se ha duplicado, llegando al 8,92 por ciento; el número de convenios colectivos suscritos ha crecido, al igual que las huelgas registradas. El mismo fenómeno se puede apreciar –aunque con menor énfasis- en el Sector Público.

Los conflictos de intereses (disputas por la obtención de un beneficio o ventaja) no solamente han crecido sino que han desbordado al trabajador considerado individualmente así como al centro de trabajo tradicional, pues las reclamaciones se han colectivizado (participación de un sindicato), ciertas socializado (involucramiento de la sociedad) y en otras hasta convertidas en casos de interés nacional.

Los pliegos de reclamos están superando el contenido tradicional de pedidos de incrementos de remuneraciones y condiciones de trabajo. Cada vez son más frecuentes pliegos que contienen solicitudes para participar en la gestión de servicios al trabajador, trato adecuado al personal de empresas de intermediación laboral, inversión social, productividad, formación profesional, etc. El propio Ministerio de Trabajo recibe cada vez más solicitudes sindicales para elaborar informes económicos de las empresas en los procesos de negociación.

La práctica de la gestión sindical de las empresas, ciertamente, también se ha modificado. Se aprecian empresas que buscan un mayor involucramiento de los trabajadores en la gestión de procesos, así como la creación de valores conjuntos, la inclusión de cláusulas de productividad y competitividad –atadas o no a las utilidades laborales-, un trabajo conjunto para mejorar las relaciones humanas en las empresas, inversión en capacitación y formación profesional (e, inclusive, hasta capacitación a los negociadores de sindicato en negociación).

A este nivel, la casuística es tan rica como empresas que implementan estas prácticas. Inclusive, no resulta inusual que se califique al sindicato como “un aliado estratégico”.

Desafortunadamente, existen algunos sindicatos y empresas que conciben a las relaciones colectivas como un mal “necesario” y continúan con los tradicionales enfrentamientos en donde la negociación “win-win” no es la regla. Consideramos que la tendencia de las relaciones laborales conllevaría a que estas últimas prácticas sean cada vez más reducidas.

El Proyecto de Ley General del Trabajo

En materia de relaciones colectivas de trabajo, el Proyecto de Ley General del Trabajo (LGT) contiene una propuesta que, consideramos, no promoverá de manera adecuada las relaciones colectivas de trabajo y, más bien, impone mecanismos de regulación que generarían mayores conflictos laborales.

NOTAS DE ESTUDIOS DEL BCRP

No. 44 – 13 de setiembre de 2007

Seguidamente, mostramos los principales cambios propuestos:

Temas	Regulación actual	Proyecto LGT
Tipo de sindicatos	De empresa, actividad, gremio y oficios varios. No de grupo.	Cualquier organización que empleadores y trabajadores estimen conveniente (es posible de grupo).
Niveles o ámbitos	Las partes deciden nivel de negociación. A falta de acuerdo: nivel de empresa.	A falta de acuerdo, trabajadores deciden nivel de negociación: por rama, por empresa, por grupo de empresas, etc.
Vigencia del convenio colectivo	A falta de acuerdo su duración es de un año.	La que acuerden las partes. Las cláusulas tienen duración indefinida, salvo vigencia distinta pactada o que se desprenda de su naturaleza o de las prestaciones que contiene.
Huelga	Sólo es válido con abandono del centro de trabajo.	Permite huelgas sin abandono del centro de trabajo.

Nosotros estimamos que la regulación de las relaciones laborales no debiera introducir mecanismos que pueden elevar el nivel de tensión y conflicto de las relaciones laborales tales como la imposición del nivel de negociación de acuerdo con la decisión de los trabajadores o la validez de todo tipo de huelgas. En realidad, la regulación laboral debiera apuntar a una regulación laboral mínima y supletoria, de tal manera que la negociación colectiva pueda establecer mecanismos flexibles y distintos de los previstos legalmente: en esta línea, por ejemplo, los niveles de negociación deben ser determinados por las partes y no impuestos (en ejercicio de la autonomía colectiva, tal como lo pregonan la OIT) y el ejercicio de la huelga debe ser regulada pues debe ser ejercida respetando el orden público.

La tendencia de las relaciones colectivas y la práctica de los sindicatos y empresas muestran una apuesta por la flexibilidad, la productividad y adecuación de la negociación a los criterios de cada empresa. En esta línea, es necesario que las normas recojan tales prácticas y, por ello, es necesario una revisión de la LGT.



FOMENTO DEL EMPLEO FORMAL Y RÉGIMEN LABORAL PYME

Miguel Jaramillo

Aspectos conceptuales y evidencia internacional

Económicamente hablando, la legislación laboral se justifica por las imperfecciones en el mercado que requieren de una intervención externa. Desde otro punto de vista, es un instrumento para asegurar derechos fundamentales mínimos para los individuos de una sociedad. Como punto medio entre estas dos concepciones, existe un consenso amplio de que la regulación laboral debe asegurar un balance entre la protección de los derechos de los trabajadores y el adecuado funcionamiento del mercado de trabajo. No obstante este consenso sobre el balance entre protección y eficiencia, en la legislación laboral del Perú —y en general en América Latina— ha predominado el primero de estos objetivos.

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.

Para comprender la relación entre normatividad y mercado laboral es crítico entender que, independientemente de lo que la legislación prescriba y de los deseos de quienes formulan las leyes, es el mercado el que determina quién asume los costos de la Regulación laboral. Así, parte de los beneficios sociales obligatorios pueden estar siendo asumidos por el trabajador, a través de un menor salario, o por los desempleados, pues los empleadores perciben en el costo del despido un mayor costo en la contratación y, por lo tanto, contratan menos. La distribución de los costos dependerá de las condiciones de la oferta y la demanda de la mano de obra. Así mismo, 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. Finalmente, 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.

Aunque no todos los estudios coinciden, se ha encontrado evidencia sobre algunos efectos importantes de la protección del empleo sobre el mercado laboral:

1. 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).
2. No hay ninguna evidencia de que mayores niveles de protección generen mayores tasas de empleo. El grueso de la evidencia se inclina, más bien, hacia una relación negativa entre niveles de protección y niveles de empleo. La evidencia para el Perú indica claramente esta relación.
3. Una 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.

4. Claramente hay importantes efectos distributivos en el mercado laboral, en contra de las mujeres, los trabajadores más jóvenes y los menos calificados.
5. Hay una relación positiva entre el nivel de protección y el tamaño del empleo informal.

Además de medidas de protección del empleo, la legislación establece beneficios sociales mandatorios, los que configuran costos laborales no salariales. Estos se refieren a todos los costos por encima del salario del trabajador. En tal sentido, los costos no salariales incluyen tanto los beneficios sociales (aportes a seguridad social, asignación familiar, etc.) como los impuestos al trabajo (el ya eliminado IES, por ejemplo), contribuciones a sistemas de capacitación, entre otros. Junto con el salario, constituyen el costo de la contratación formal. Por tanto, en un mercado competitivo, donde los empleadores pagan el valor de la productividad marginal del trabajador, un incremento en los costos no salariales puede reducir los niveles de empleo formal, impacto que dependerá de la capacidad de la empresa de traspasar los costos adicionales al trabajador a través de salarios menores. El empleo formal se mantendrá sólo si el salario se ajusta para absorber el incremento. De lo contrario, el mayor costo laboral tenderá a reducirlo.

¿Qué evidencia tenemos de que al menos parte de los beneficios laborales son pagados por los trabajadores? La investigación indica que al nivel de América Latina, los trabajadores absorben entre 52 por ciento y 90 por ciento de estos costos. Ante dicho efecto, un incremento del 10 por ciento en los costos no salariales llevaría a una caída de 1,7 puntos porcentuales en el ratio empleo-población. En México, por ejemplo, un incremento de 10 por ciento en las contribuciones a la seguridad social reduce los salarios en 4,3 por ciento. En Chile, los salarios de los trabajadores con seguridad social son menores que los de sus contrapartes comparables sin cobertura, hasta un 70 por ciento del costo de la seguridad social estaría absorbido por los trabajadores. Por otro lado, la valoración de estos costos no es la misma en todos los trabajadores. Un trabajador pobre valorará más su ingreso monetario corriente que un trabajador rico, para quien los beneficios futuros o situaciones imprevistas tienen una mayor significación. Así, la relación laboral informal puede ser preferida por los mismos trabajadores. Estudios realizados para México, El Salvador y Perú revelan esta tendencia.

En suma, la legislación afecta el empleo formal vía tanto normas de protección del empleo como los costos laborales no salariales. Así, la regulación puede estar induciendo a las firmas a operar en el sector informal de la economía como manera de evadir las regulaciones. Por otro lado, los trabajadores no estarían valorando en su integridad los beneficios sociales que, en teoría, buscan protegerlos. Al menos, muchos de ellos no están 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. Frente a esto, una vía para formalizar las relaciones laborales ha sido crear un régimen especial, de menor costo, para MYPES.

El régimen laboral de la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa

La Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE), con el objetivo de promover su formalización, establece un régimen laboral especial de carácter temporal para las empresas con diez o menos trabajadores que se registren ante el MTPE. En esta dirección, se reducen los requerimientos contenidos en el régimen general:

- Se recorta el período vacacional a quince días,
- Se establece una indemnización por despido equivalente a medio sueldo por año trabajado con un tope de seis remuneraciones,

- Se deja a la elección del trabajador el afiliarse o no a un sistema provisional y
- No se contempla la CTS.

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.

Por otro lado, el régimen tiene aspectos problemáticos. Un primer problema es el de cualquier régimen especial: genera incentivos para estar incorporado. Así, puede inducir a algunas firmas a seguir operando en escalas reducidas y no eficientes, podría estimular la escisión de algunas empresas, etc. En segundo lugar, genera dos categorías de trabajadores con diferentes derechos. En tercer lugar, al ser un régimen temporal y sujeto a inscripción es difícil saber qué tan atractivo resulte a las empresas. Las empresas que se inscriban deben estar seguras que en no más de cinco años van a poder cumplir con el régimen general, puesto que estando registradas van a ser fácilmente identificadas por el sistema inspectivo del MTPE. Un cuarto 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 por ciento de la PEA asalariada tenga ingresos por debajo del mínimo legal. Finalmente, también opera en contra de su éxito la desconfianza sobre la estabilidad de las normas, aún cuando de naturaleza temporal.

Este dispositivo plantea también nuevos retos. Si bien constituye un esfuerzo positivo, impone desafíos con relación al monitoreo de efectos no deseados, dados los incentivos a mantener escalas de producción reducidas o a partir empresas en unidades más pequeñas. En todo caso, es posible que los efectos negativos de esta norma puedan ser superados por la ampliación de beneficios sociales a un volumen importante de trabajadores. En este sentido, si se toma en cuenta que el empleo en empresas de menos de diez trabajadores constituye alrededor del 40 por ciento del empleo en áreas urbanas, esta ley podría ampliar la cobertura de protección laboral a un contingente considerable de peruanos 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 aporta soluciones parciales a los problemas que enfrenta la legislación laboral peruana. Así, a pesar de su carácter positivo, constituiría una opción de segundo mejor, frente a una reforma del régimen general. Las razones son los incentivos perversos que genera, su carácter temporal y su ámbito limitado. Así mismo, su contenido en cuanto a protección laboral es perfectible.

En cuanto a su carácter temporal, es difícil que la norma induzca mucha formalización cuando tiene un periodo de vigencia que está cercano a terminar. En este sentido, frente a la idea de prorrogarlo nuevamente, una mejor opción sería hacer de éste un régimen permanente. Esto daría mayor previsibilidad a las empresas y las alentaría a acogerse a este régimen.

En cuanto a su ámbito, empresas con no más de 10 trabajadores, parece muy restringido. En esta dirección, un tema que no se ha tocado en el debate es que la estructura empresarial peruana es extraña para estándares de medianos ingresos, debido a la escasez de empresas medianas. La estructura peruana es muy polar, con demasiadas microempresas y muy pocas empresas pequeñas y medianas. Esto está asociado al entorno institucional, que implica costos relativamente altos de actuar en la formalidad y competencia de empresas más grandes, por un lado, y, por otro, de micro y pequeñas empresas que actúan al margen de la legalidad. Reducir el costo de la formalidad en general y de la laboral en particular para empresas de menos de 100 trabajadores podría tener impactos positivos sobre la formalización del empleo. La propuesta, entonces, va en la dirección de ampliar el ámbito del régimen para empresas de hasta 100 trabajadores.

Finalmente, en cuanto a protección la norma continua la tradición nacional de normar lo excepcional, en este caso, el despido, y no lo general, la pérdida de empleo. Esto último es

NOTAS DE ESTUDIOS DEL BCRP

No. 44 – 13 de setiembre de 2007

para lo que se requiere un adecuado sistema de protección. La norma, sin embargo, no contiene ninguna disposición al respecto, ya que no considera la CTS. La propuesta es incluir una CTS consolidada limitando su disponibilidad y poniéndole un tope y, proceder a la eliminación de la indemnización por despido injustificado.

Legislación laboral en Perú: Régimen General Actual, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa y Proyecto de Nueva Ley General del Trabajo

	Actual Régimen General	Ley de Promoción y formalización de 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 tope de 12 salarios - "El rendimiento deficiente en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en lares 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 mínimo de 3 salarios. - Por los siguientes 8 años, se aplica un salario por cada año adicional en el empleo. - Por los siguientes 8 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 el derecho a recibir 2/3 de la indemnización por despido.
Seguro de salud	Contribuciones a la seguridad social (EsSalud) a cargo del empleador		
Afiliación a sistema de pensiones	Contribución obligatoria al sistema privado o público de pensiones (a cargo del empleado).	La afiliación y contribuciones son opcionales a los sistemas de pensiones, según decisión del empleado.	Contribución obligatoria al sistema privado o público de pensiones (a cargo del empleado).
Periodo vacacional	30 días de vacaciones luego por cada año en la empresa	15 por cada año de servicio	30 días de vacaciones luego por cada año en la empresa
Sindicatos	Se requiere, como mínimo, 20 afiliados.	No aplicable	Se requiere, como mínimo, 10 afiliados.



REFORMAS LABORALES RECIENTES Y ALGUNAS LECCIONES PARA PERÚ

José Carlos Saavedra⁶

Breve revisión de las reformas laborales de los noventa

1. A inicios de los años noventa, la mayoría de países en América Latina realizaron reformas laborales con el objetivo de dotar de mayor flexibilidad al mercado laboral. Con este propósito, las reformas se orientaron principalmente a reducir los costos laborales de contratación, a ampliar el número y la duración de los contratos temporales, a reducir el costo del despido arbitrario y a ampliar los causales de despido justificado.
2. En el Perú, la reforma fue particularmente profunda, pues incluyó una gran cantidad de medidas orientadas a flexibilizar el mercado laboral, en comparación con otros países de la región (ver cuadro resumen al final del artículo). En el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo, la reforma peruana anuló la posibilidad de negociar por rama (ahora sólo se puede negociar por obra o empresa) y estableció la posibilidad de despedir a no menos del 10 por ciento de los trabajadores, por causa económica y sin pago de indemnización.

En el ámbito de las relaciones individuales, se pasó de la estabilidad laboral absoluta a la relativa (se puede despedir arbitrariamente pagando una indemnización), se ampliaron las causas justas de despido y las modalidades contractuales no permanentes.

3. Respecto al último punto, la reforma peruana fue más profunda respecto de las reformas de otros países de la región, al incluir nuevas modalidades de contratos temporales, ampliar la duración de los mismos, incluir los contratos de formación y permitir la creación de los “services”. Así, el número de modalidades de contratos temporales en el Perú pasó de seis a nueve⁷ (el mayor número en América Latina) y la duración máxima de los mismos pasó de dos a cinco años. También se ampliaron las posibilidades de utilizar contratos de formación, añadiendo a las prácticas pre-profesionales, los convenios de formación laboral juvenil y los contratos de aprendizaje. En estos tipos de contratos, el empleador no está obligado a pagar beneficios sociales, salvo el seguro de salud. Finalmente, se crearon las empresas de servicios especiales (“services”), que permitían que las empresas subcontraten personal para labores complementarias o temporales y también se permitió la inclusión de personal mediante los contratos por locación de servicios, utilizando el Registro Único de Contribuyentes (RUC).
4. La reforma permitió aumentar la respuesta del empleo ante el crecimiento de la actividad económica y que las empresas se adecuen mejor a los cambios y necesidades del entorno competitivo. Sin embargo, la calidad de los empleos se vio afectada: la informalidad creció, junto al empleo temporal o sin contrato; la duración del empleo se redujo; aumentó la rotación laboral (Saavedra y Torero, 2000) y disminuyó el porcentaje de trabajadores cubiertos por un seguro de salud, afiliados a algún sistema de pensiones o sindicalizados. En la actualidad, sólo 14 por ciento de los trabajadores asalariados privados tienen contrato indeterminado.
5. Algunos estudios señalan que la elevada rotación laboral, que podría ser generada por el aumento de contratos a plazo fijo o sin contrato, es una de las causas del bajo crecimiento de la productividad. Así, a mayor nivel de rotación laboral, menor incentivo tienen los empleadores de capacitar a su personal y de llevar a cabo buenas políticas de recursos humanos. Por otro lado, a falta de un seguro de desempleo extendido, los resultados de la rotación en términos de reasignación de la mano de obra pueden ser ineficientes, debido

⁶ Especialista en políticas de crecimiento económico del Banco Central de Reserva del Perú.

⁷ Adicionalmente, se crearon otros tres tipos de contratos: el contrato del régimen de las exportaciones no tradicionales, el contrato en zonas francas y “cualquier otro tipo de contrato cuya causa de contratación sea temporal”.

a que los trabajadores no pueden financiar períodos de búsqueda suficientemente largos para encontrar buenos empleos (Acemoglu, 1999). De este modo, la incorporación de un seguro de desempleo podría generar un equilibrio de mercado con mayor productividad, salarios y producción.

6. El deterioro en las relaciones laborales también se observó en otros países de América Latina, como Argentina, Chile, Colombia y Ecuador; aunque con menor intensidad que en el Perú. En España, por su parte, la flexibilización del mercado laboral también generó un fuerte aumento de los contratos temporales y de la rotación laboral.

Se presume que una de las causas de este mayor deterioro de las relaciones laborales en el Perú fue el hecho de que la reforma estuvo acompañada de una pérdida de capacidad fiscalizadora por parte del Ministerio de Trabajo, debido a la drástica reducción de su personal.

Las nuevas reformas

7. En los últimos años, España y Colombia llevaron a cabo reformas laborales que tenían como objetivo solucionar los siguientes problemas:
 - a. Baja protección de los trabajadores,
 - b. Fuerte crecimiento de los contratos temporales y
 - c. Débil crecimiento de la productividad laboral.

Las reformas efectuadas por estos países incluyeron los siguientes aspectos:

A. Medidas de flexibilización para fomentar la creación del empleo a plazo indeterminado.
i. Reducción de costos laborales, como los aportes sociales de los empleadores o la indemnización al despido.
ii. Aumento de la flexibilidad al inicio, durante o al término de la relación laboral.
iii. Incentivos monetarios a las empresas que generen empleo formal a través de bonificaciones o subsidios pagados por el Estado.
B. Medidas para mejorar la protección de una mayor cantidad de trabajadores.
i. Mejoras en la protección frente al desempleo a través de fondos de seguro de desempleo y capacitación que se financian con aportes del trabajador, del empleador y del Estado.
ii. Limitaciones al establecimiento de contratos temporales.
iii. Mejoras en la capacidad fiscalizadora del Estado.

8. Hay tres aspectos de estas nuevas reformas que se deben resaltar. Primero, en cada país, las nuevas reformas fueron herramientas diseñadas para solucionar los problemas que presentaba el mercado laboral.

Segundo, a diferencia del pasado, el objetivo no fue la protección del puesto de trabajo, sino la protección social de la población. Con este nuevo enfoque, la protección incluye medidas que aumenten la probabilidad de salir del desempleo, que permitan una adecuada reasignación de la mano de obra, que aumenten la demanda de trabajo, que eviten caídas abruptas en los ingresos laborales y que maximicen la cantidad de pobladores protegidos.

Tercero, en la mayoría de casos se hizo explícita la necesidad de evaluar el impacto de las medidas planteadas. La continuidad de algunas medidas estuvo condicionada a sus resultados sobre el mercado. Además, las reformas se establecieron sobre la base de acuerdos entre gremios de empleadores, sindicatos de trabajadores y el Estado.

El caso de España

9. En 1983 España llevó a cabo una reforma laboral “flexibilizadora” y a fines de esa década de los noventa, aproximadamente un tercio de los contratos laborales era temporal y el porcentaje de nuevos contratos a plazo indeterminado era muy reducido. Frente a esta evolución, las autoridades consideraron que debían fomentar la creación de empleo a plazo indeterminado, para así incentivar la capacitación laboral y el crecimiento de la productividad laboral.
10. De este modo, en 1997 se dieron los Acuerdos Inter-Confederales, a través de los cuales las organizaciones de trabajadores y empleadores se comprometieron a elevar la proporción de empleo estable, mejorar la capacitación y a simplificar los trámites de despido⁸. Estos acuerdos condujeron a la limitación del uso de contratos temporales y a la creación de una nueva modalidad contractual indeterminada, con menor costo de despido y menores costos laborales (aplicable a grupos vulnerables de la población y puesta a prueba durante cuatro años, para que luego se evalúe su impacto). La evidencia sugiere que esta reforma fue favorable en términos de la reducción de la temporalidad en el empleo.

País	Causas	Objetivos	Contenido	Resultados
España (1997)	Elevada tasa de contratos temporales (34% de la población activa). En 1997 los contratos indefinidos apenas fueron el 4% del total de contratos celebrados.	Reducir la precarización del mercado laboral.	Nueva modalidad de contrato indeterminado, con una menor indemnización y menores cotizaciones empresariales a la seguridad social (sin afectar la protección al trabajador, mediante bonificaciones del Estado). - Dicha modalidad sólo fue aplicable para contratar jóvenes, desempleados de larga duración, desempleados mayores y cuando implica el reemplazo de un contrato temporal por uno permanente.	400 mil contratos indefinidos en seis meses. El porcentaje de trabajadores temporales pasó de 34% en 1997 a 31% en el 2003.
	Elevada tasa de desempleo (21% en 1T1997).	Incentivar el empleo indeterminado	- Además determinó que esta modalidad esté a prueba durante cuatro años, luego de los cuales se evaluarán sus efectos sobre el mercado laboral y su continuidad.	La temporalidad disminuyó más en los sectores construcción, servicios y manufactura.
		Articular la negociación colectiva.	Se mejora la regulación de los contratos formativos, a tiempo parcial, y fijos discontinuos. Limitó el uso de contratos flexibles.	
	Negociación colectiva desordenada y vacíos en la negociación colectiva en algunos sectores económicos.	Cubrir algunos vacíos de la regulación laboral sectorial.	Acuerdo entre gremios empresariales y sindicatos: a) aumentar la proporción de trabajo indeterminado, capacitación y aumento de productividad y b) simplificar los trámites del despido. Los trabajadores de una empresa adquieren algunas funciones de defensa de los intereses de los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal.	Entre 1995 y 2002, España e Irlanda fueron los países donde más disminuyó la tasa de temporalidad en Europa.

11. En el 2006, se dio una nueva reforma laboral en España. Su diseño partió de la identificación de dos problemas centrales del mercado laboral español: la falta de empleo y la aún elevada tasa de contratos temporales. El principio de la reforma fue que “para mejorar la competitividad y productividad de la economía es necesario aumentar el porcentaje de empleo a plazo indeterminado”. Esto implicó un cambio radical respecto del principio de la reforma española de 1983 y de las reformas de inicios de los noventa en América Latina, en las que los contratos temporales fueron considerados una herramienta para aumentar la competitividad. Además, la búsqueda de un adecuado balance entre flexibilidad y seguridad fue, explícitamente, la guía principal de las medidas diseñadas⁹.

⁸ Chacaltana y García (2001).

⁹ Informe de la comisión de expertos para orientar la dirección de la reforma laboral del 2006. Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas.

NOTAS DE ESTUDIOS DEL BCRP

No. 44 – 13 de setiembre de 2007

12. Nuevamente, la reforma laboral española se basó en el diálogo entre representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado. El acuerdo final estableció medidas en tres áreas: incentivos a la generación de empleo permanente, limitaciones al uso de contratos temporales y fortalecimiento de la protección de los trabajadores frente al despido.
13. Las principales medidas fueron: a) el aumento de las bonificaciones del Estado para las empresas para incentivar la contratación indeterminada, b) la disminución del pago de contribuciones sociales de las empresas, c) la disminución del costo de despido, las restricciones al uso de los contratos temporales, el fortalecimiento de la inspección, el aumento del subsidio por desempleo y la evaluación continua de políticas laborales y de identificación de grupos vulnerables.

Es decir, para incentivar el empleo a plazo indeterminado se combinaron medidas que redujeron la flexibilidad al inicio de la relación laboral (restricciones a la contratación temporal) con medidas que aumentaron la flexibilidad al final de la relación (menor costo de despido) y que redujeron el costo de contratar a plazo indeterminado (más bonificaciones y menos aportes).

País	Causas	Objetivos	Contenido	Resultados
España (2006)	a) Falta de empleo.	a) Aumentar el porcentaje de empleo a plazo indeterminado para mejorar la competitividad y productividad.	Medidas para incentivar la generación de empleo permanente: -Bonificaciones a los trabajos que inicialmente sean indefinidos, bonificaciones especiales para grupos poblacionales vulnerables y bonificaciones para la transformación de un contrato fijo a uno permanente. - Disminuyó el costo de la indemnización por despido. Pasó de 45 a 33 días de salario por año de servicio. - Disminuyó el pago por seguro de desempleo que realizan las empresas por los contratados a plazo indeterminado.	Durante los 6 primeros meses de la reforma laboral se firmaron 1,2 millones de contratos indefinidos. Por primera vez en la historia hubo casi 2,2 millones de nuevos trabajadores estables en un año.
	b) Aumento notable de la oferta de trabajo.		Medidas para mejorar la utilización de los contratos temporales: - Disminución de los límites máximos de edad para los que se puede suscribir contratos temporales de formación.	Las bonificaciones para la conversión de empleos temporales a permanentes permitió 670 mil nuevos contratos estables entre julio y diciembre del 2006.
	c) Aceleración de los flujos inmigratorios.		-Eliminación de la figura del contrato temporal por inserción. -Límites temporales para contratos temporales sucesivos. -Se refuerza la inspección.	Disminución de contratos temporales.
	d) Elevada tasa de contratos temporales.	b) Reducir el alto nivel de temporalidad.	Medidas para potenciar las políticas activas de empleo y la protección de los trabajadores frente a la falta de empleo : -Evaluación continua de las políticas laborales e identificación de grupos vulnerables. - Aumento del subsidio por desempleo.	El 2006 cerró con 80 mil desempleados menos que el año anterior.

El caso de Colombia

14. En el 2002, la economía colombiana crecía a un ritmo moderado (a menos de 2 por ciento anual, al igual que en el 2001) y el mercado laboral había registrado un importante aumento de la tasa de desempleo y elevados niveles de informalidad y subempleo. Además, el uso de los contratos temporales se hizo más intenso. En este contexto el Gobierno tomó la decisión de desarrollar una nueva reforma laboral, con dos objetivos bien definidos: incentivar la generación empleo y mejorar la protección social de la población, en particular de los informales y de quienes no encuentran empleo. De este



modo, la reforma colombiana, al igual que la española, combinó medidas de protección y de flexibilización. La evidencia sugiere que la reforma tuvo resultados positivos.

15. Dentro de las medidas de protección, lo más destacable de la reforma laboral colombiana es que ésta estuvo articulada a una reforma en el sistema de protección social. Así, la ley de reforma laboral incluyó la creación del Sistema de Protección Social (SPS), que sería ejecutado por el nuevo Ministerio de Protección Social, resultante de la fusión del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo. El SPS se creó con el objetivo de asistir a la población en un mejor manejo del riesgo de caída de ingresos (por enfermedades, desempleo o jubilación). En particular, para mejorar la cobertura de riesgos para los informales se permitió que estos puedan afiliarse a las Cajas de Compensación y cotizar para pensiones. En el caso de los desempleados, se creó el subsidio por desempleo (seguro), se destinaron recursos para la capacitación de desempleados y se extendieron los beneficios de las Cajas de Compensación.
16. Por su parte, para aumentar la flexibilidad y fomentar la creación de empleo, la reforma aumentó la flexibilidad al inicio, durante y al término de la relación laboral. Se permitió pagar por debajo del salario mínimo en los contratos de aprendizaje, se ampliaron y flexibilizaron las jornadas de trabajo, se permitió canjear vacaciones por dinero y se redujeron los costos de despido.

País	Causas	Objetivos	Contenido	Resultados
Colombia (2002)	a) La tasa de desempleo se triplicó en sólo tres años.	a) Aumentar el empleo	Medidas de protección y creación de empleo	Cayó el subempleo
	b) Recesión y crecimiento de la pobreza.		- Se creó el fondo de fomento al empleo y protección al desempleado. - Subsidio al desempleo. - Subsidio al empleo.	Disminuyó la duración del desempleo.
	d) Informalidad en 60% y subempleo en 30%.		- Capacitación para desempleados. - Microcréditos y créditos para formación de empresas (Fondo emprender)	Aumentó la contratación de aprendices.
	e) Mayor generación de empleo temporal.	b) Mejorar el sistema de protección social para los trabajadores y desempleados	- Los informales podrán afiliarse a las cajas de compensación, protegerse de riesgos profesionales y cotizar a pensiones.	Efectos positivos sobre jóvenes y no calificados.
			Medidas de flexibilización	No se encontró efecto sobre formalización.
			- Ampliación y flexibilización de jornadas laborales. - Reducción de costos de despido (indemnización). - Modificaciones al contrato de aprendizaje. Se redujo los costos alrededor de un 44% (al reducir el salario al 50% del mínimo legal en la fase lectiva y al 75% en la fase práctica). Se hizo obligatorio tener un aprendiz por cada 20 trabajadores, en empresas con más de 15 trabajadores. De lo contrario las empresas deberán pagar una cuota de aprendizaje. - Posibilidad de canje de dinero por vacaciones.	Los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo no han funcionado como se esperaba.

Comentarios finales

20. Actualmente, el mercado laboral peruano enfrenta los mismos problemas que en Colombia y España motivaron las reformas laborales mencionadas en los párrafos precedentes:
- La creación de empleo formal es insuficiente para absorber la oferta de trabajo.
 - El porcentaje de empleo a plazo indeterminado es decreciente, al igual que la proporción de trabajadores con algún tipo de protección frente a eventos que afecten su flujo de ingresos (desempleo, enfermedad y jubilación).
 - La tasa de empleo temporal y de rotación laboral es excesivamente alta, lo cual está asociado a bajos niveles de capacitación y de productividad.



NOTAS DE ESTUDIOS DEL BCRP

No. 44 – 13 de setiembre de 2007

21. De alguno u otro modo, el énfasis de las reformas en Colombia y España estuvo puesto en incentivar la creación de empleo a plazo indeterminado, como instrumento para incrementar la competitividad; aumentar el porcentaje de la población con protección social; y facilitar un mejor funcionamiento del mercado de trabajo (flexibilizándolo). Una ley laboral que busque incentivar la generación de empleo adecuado en el Perú debería considerar este enfoque, que plantea el reto de diseñar una serie de medidas que aumenten, a la vez, la flexibilidad laboral y el acceso de la población a protección social.



CUADRO 1: SÍNTESIS DE LA REFORMA LABORAL EN AMÉRICA LATINA DE LOS NOVENTA

	Perú	Argentina	Colombia	Brasil	Panamá	Venezuela	Chile	Ecuador	Nicaragua	República Dominicana	Guatemala
Nuevas modalidades de contrato temporal	•	•	•	•				•			
Extensión del período de prueba	•	•				•			•		
Ampliación de causas de despido (razones económicas, tecnológicas, etc.)	•				•		•				
Nuevo régimen de indemnizaciones por despido (cesantía, etc.)	•	•	•	•				•			
Modificación del monto de la indemnización por terminación de la relación laboral	•	•	•		•		•	•	•		•
Salario mínimo integral	•		•			•				•	
Flexibilidad horaria	•	•	•	•							
Flexibilidad salarial por convenio colectivo	•					•				•	
Exenciones a la ley laboral con relación a las PYME		•	•	•	•						
Mayor descentralización en la negociación colectiva	•	•									
Obligatoriedad de cláusulas para la homologación del convenio colectivo		•									
Traslado a la negociación de determinados aspectos de la relación laboral	•	•		•	•	•					
Nuevas formas de solución extrajudicial de conflictos	•	•					•				

Fuente: La reforma laboral en América Latina: un análisis comparado (Mariluz Vega, OIT).

Subgerencia de Política Económica
Departamento de Políticas del Sector Real
9 de mayo de 2007



PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL SEMINARIO “HACIA UNA LEY DE TRABAJO QUE GENERE EMPLEO ADECUADO EN EL PERÚ”

José Carlos Saavedra¹⁰

Los principios de una reforma

1. Existe un consenso amplio de que la regulación laboral debe asegurar un balance entre la protección de los derechos de los trabajadores y la flexibilidad del mercado de trabajo (flexi-seguridad). Es decir, por un lado, la legislación debe otorgar ductilidad a las empresas, para adecuarse a los cambios en el entorno de negocios y ser competitivas; y, por otro lado, también debe dar protección a los trabajadores, en particular, frente a eventos que afecten sus ingresos (enfermedades, desempleo o jubilación). Además, la regulación laboral debería establecer y apoyarse en mecanismos de negociación entre trabajadores, empleadores y el Estado, facilitando una relación armoniosa entre las partes.
2. La legislación condiciona el funcionamiento del mercado laboral y, en particular, los costos de generar empleo. Sin embargo, independientemente de lo que la legislación prescriba y de los deseos de quienes formulan las leyes, es el mercado el que determina quién asume los costos de la regulación laboral. La distribución de los costos de la regulación dependerá de las condiciones de la oferta y la demanda de la mano de obra. Por ejemplo, parte del costo de los beneficios sociales obligatorios podrían ser asumidos por el trabajador, a través de un menor salario, o por los desempleados, pues los empleadores contratan menos debido a los elevados costos de despido¹¹.
3. La reducción de la rigidez laboral es necesaria debido al acelerado progreso tecnológico y la globalización, que inducen una alta movilidad de la mano de obra. En este contexto, se ha estimado que la movilidad laboral es una de las fuentes de ganancia de productividad más importantes en la actualidad. Por tanto, el empleo de por vida en una sola empresa ha dejado de ser el modelo típico de relación laboral. Se requiere promover las ganancias de productividad e ingresos a través de la movilidad laboral, protegiendo al trabajador en esas transiciones, en vez de proteger a los empleos que continuamente van a aparecer y desaparecer. Por ello, se necesitan adecuados esquemas de protección contra períodos de desempleo y esquemas de actualización pertinentes para la permanente empleabilidad del individuo.

La legislación actual y el Proyecto de Ley General de Trabajo (PLGT)

4. La legislación laboral peruana actual cumple con los estándares internacionales. Sin embargo, ésta necesita ser mejorada para incentivar la creación de empleo formal y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. En particular, es necesario acercar la legislación a la realidad del mercado laboral peruano, reduciendo el costo del empleo formal. Mientras sea más costoso cumplir con la Ley, mayores serán los incentivos a la informalidad.
5. La legislación debe estar orientada a solucionar los principales problemas del mercado laboral peruano: la elevada informalidad y la baja productividad. Para ello, se necesita una regulación más ordenada, guiada por criterios técnicos, con estabilidad jurídica en el tiempo y que incentive la capacitación laboral y las buenas prácticas laborales. Por otro lado, es necesario mejorar la capacidad de fiscalización por parte del Estado.

¹⁰ Especialista en políticas de crecimiento económico del Banco Central de Reserva del Perú.

¹¹ Jaime Saavedra y Máximo Torero han demostrado que el costo del despido tiene un efecto negativo sobre la demanda de empleo formal. Para mayor información, consultar: SAAVEDRA, Jaime y MÁXIMO TORERO. Labor Market Reforms and their impacts over formal labor demand and job market turnover: the case of Peru. Documento de trabajo N° R-394. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

6. El PLGT no incluye medidas orientadas a incentivar la creación de empleo formal, estimular la capacitación o el crecimiento de la productividad. Asimismo, el PLGT se concentra en regular las relaciones laborales de un grupo reducido de trabajadores: los trabajadores formales, que cuentan ya con beneficios laborales y que representan menos de 20 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA).
7. La aprobación del PLGT incrementaría la rigidez en el mercado laboral peruano: en la contratación, durante y en la terminación de la relación laboral. Entre otros cambios, el PLGT restablece la estabilidad laboral absoluta, al considerar que el despido arbitrario es equivalente al despido nulo y, por lo tanto, da derecho a reposición en el puesto de trabajo, salvo que el trabajador optara por la indemnización, o un juez determine.

Según simulaciones de Jorge Toyama y Gustavo Yamada, la aprobación del PLGT haría que el Perú tenga la segunda legislación laboral más rígida del mundo, después de Sao Tomé y Príncipe.

Propuestas

8. Las siguientes propuestas fueron sugeridas para su evaluación:
 - a. Mantener, entre otros conceptos, el reconocimiento de la estabilidad laboral relativa, la libertad de contratación laboral, los despidos causados e incausados con una indemnización adecuada, la libertad de la empresa de decidir sobre sus políticas empresariales, y la libertad de escoger el nivel de negociación entre las partes, en línea con el resto de países de la región.
 - b. Es necesario establecer una mayor flexibilidad en el despido, en particular en los despidos individuales y colectivos por causas económicas. Esta mayor flexibilidad se podría generar reduciendo el costo del despido arbitrario, y podría ser complementada reduciendo la duración máxima permitida para contratos temporales (sin incluir los contratos por obra). Sin embargo, también es necesario facilitar y disminuir el costo de los procedimientos para despedir a un trabajador de manera justificada.
 - c. Establecer una política más competitiva de salarios mínimos, diferenciando sus niveles entre adultos y jóvenes, por ejemplo.
 - d. Hacer permanente el régimen laboral especial de las Micro y Pequeñas Empresas (MYPES), ampliando su límite de empleados y mejorando la protección a los trabajadores a través de la CTS, no por medio de la indemnización por despido arbitrario.
 - e. Hacer la CTS intangible, fijando un monto mínimo del tamaño del fondo, equivalente a un número de salarios, antes de hacerlo accesible.
 - f. La legislación debería proteger, principalmente, la capacidad de los trabajadores para mantenerse empleado y generar ingresos en el mercado laboral, no necesariamente en el mismo puesto de trabajo. Por un lado, se debería priorizar la promoción del acceso a capacitación, a un seguro de salud, al sistema de pensiones y a la CTS. Por otro lado, se deberían establecer medidas que faciliten la búsqueda y la obtención de buenos empleos por parte de los trabajadores que pasan al desempleo.
 - g. Establecer el diálogo social entre empleadores, trabajadores y el Estado, como mecanismo para lograr compromisos orientados a generar empleo formal, flexibilizar el mercado y mejorar la protección de los trabajadores.
 - h. Incentivar la negociación colectiva orientada a incrementos de productividad. Por ejemplo, se podrían establecer incentivos tributarios a la inversión en capacitación acordada por negociación colectiva.

Regulación Laboral Peruana

Jorge Toyama Miyagusuku

Socio de Miranda & Amado, Abogados.
Profesor de la PUCP, ESAN, UPC

Características de la regulación peruana

- “Regulación chicha”: Normas inorgánicas, anacrónicas, discriminantes.
- Consecuencia de lo mediático antes que lo técnico
- No hay objetivos de largo plazo
- No incentivos para inversión ni buenas prácticas
- No inclusión subjetiva
- Poca participación social
- Cumple con estándares internacionales

Situación de la Formalidad

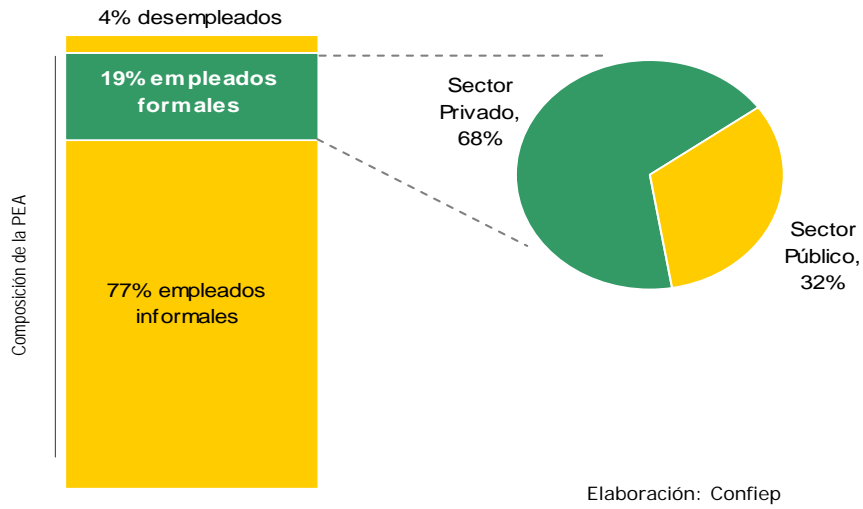
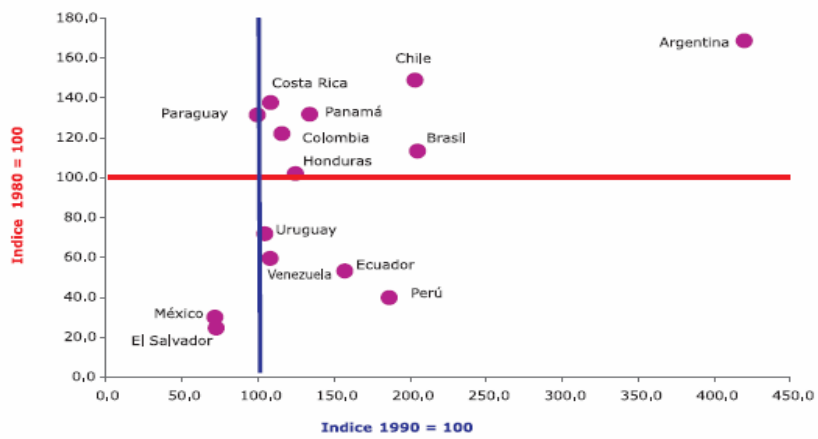


GRAFICO 9

AMERICA LATINA (14 PAISES): SALARIOS MINIMOS REALES AL TERCER TRIMESTRE DE 2006 (índice 1990 = 100 e índice 1980 = 100)



Fuente: Elaboración OIT, con base en datos oficiales.

Costos Laborales

Concepto	Remuneraciones
Aportes a ESSALUD	9,00%
Seguro de Vida Ley(1)	0,53%
Contribución SENATI(2)	0,75%
Gratificaciones legales	16,67%
CTS	9,72%
ESSALUD sobre gratificaciones	1,50%
Vacaciones	8,33%
ESSALUD sobre vacaciones	0,75%
Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo(3)	1,89%
SUBTOTAL	49,14%
Retención a empleados(4)	11,19%
TOTALES	59,33%

(1) Desde el cuarto año. Para obreros, es 0,71%
 (2) Tributo aplicable para industrias
 (3) Promedio aplicable para actividades riesgosas.
 (4) Si está afiliado a la ONP, la retención es 13%

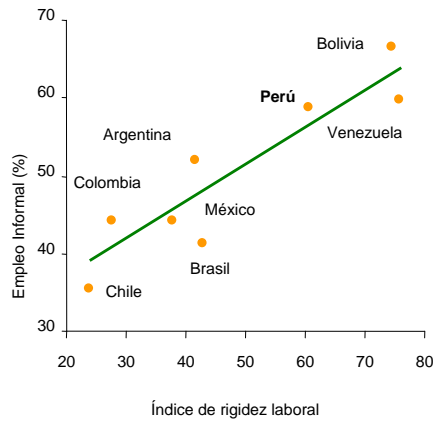
¿Cómo anda el Estado?

MINISTERIO DE TRABAJO	2006	2007
UE 001: M. TRABAJO - OGA		
Nombrados	201	201
Contratados	55	65
Activos del D. Leg. 728	165	265
Servicios No Personales	432	432
U.E. 002: PROJOVEN		
Servicios No Personales	86	86
U.E. 005: A TRABAJAR URBANO		
Servicios No Personales	390	390
PLIEGO 120: PROMPYME		
Servicios No Personales	90	90
TOTAL GENERAL	1419	1529
TOTAL SERVICIOS NO PERSONALES	998	998

65%

Fuente: MINTRA.

Informalidad y rigidez laboral



La informalidad en el Perú es una de las más altas en Latinoamérica y esta asociada a una mayor rigidez laboral; irónicamente, por la búsqueda de mayor protección para los trabajadores.

En contextos en los que existen costos de despido elevados, en cuyo caso extremo estaría la estabilidad laboral, las empresas idean distintos mecanismos para eludir esos pagos como flexibilizar la contratación de la mano de obra o reducir el precio de la misma.

Sin embargo, el primer gran mecanismo es la informalidad.

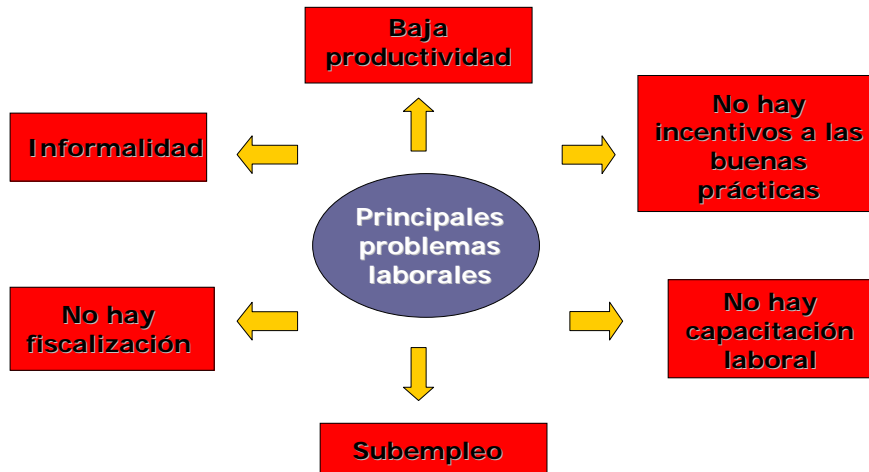
Fuente: Banco Mundial, OIT. Elaboración: CONFIEP

¿Cómo está el Perú en el Mundo?

Región o Economías	Dificultad del Índice de contratación	Índice de inflexibilidad en horarios	Dificultad del Índice de despido	Índice de rigidez laboral
África al sur del Sahara	44,3	52,0	44,9	47,1
América Latina y Caribe	34,0	34,8	26,5	31,7
Asia oriental	41,8	25,0	37,5	34,8
Asia oriental y el Pacífico	23,7	25,2	19,6	23,0
Europa y Asia central	34,2	50,7	37,1	40,8
OCDE	27,0	45,2	27,4	33,3
Oriente Medio y Norte de África	29,7	44,7	32,9	35,8
Perú	44	60	80	61

Fuente: Doing Business. Banco Mundial, 2006.

Los principales problemas laborales del Perú



¿Hay soluciones?

- Ley General del Trabajo: No promoción de cumplimiento laboral; mayoría de costos se mantienen, otros se incrementan; no incentivos de capacitación ni formación profesional ni buenas prácticas.
- TLC con EEUU: incidencia en probable mayor fiscalización
- Tributarización laboral: Actuación de SUNAT
- ¿Consejo Nacional del Trabajo?: Polarización ideológica

¿Qué hacer?: FLEXISEGURIDAD

FLEXISEGURIDAD: Legislación promotora, con reducción de ciertos costos pero maximizando sistemas de cumplimiento de normas laborales.



Compromisos del Estado

- Plan Nacional Laboral de corto, mediano y largo plazo
- Normas: técnicas + respeto del diálogo social
- Beneficios de buenas prácticas: licitaciones, contratación de estables, inversión en capacitación, premios, empresas "VIP", etc.
- Política Nacional de Cumplimiento de la Normativa Laboral: descentralizar fiscalización, inversión en inspecciones.
- Moderación de costos diferenciados para nuevos trabajadores (Ej. Vacaciones).
- Norma de transición a la formalidad: aplicación de costos y beneficios progresivos, inmunidad laboral
- Regímenes Especiales: son necesarios?
- Programa Nacional: enlace del crecimiento económico y empleo

Compromisos de los trabajadores

- Discusión técnica de normas + respeto del diálogo social
- Paz laboral: huelgas y marchas por razones técnicas y espacios diferenciados
- Apuesta por productividad y capacitación laborales: sueldos, ius variandi y ceses
- Aceptar moderación de ciertos costos para nuevos trabajadores
- Asistencia técnica

Compromisos de los empleadores

- Discusión técnica de normas + respeto del diálogo social
- Cumplimiento y respeto de normas laborales
- Contratación de personal en planillas
- Inversión en capacitación y productividad
- Pago de beneficios sociales + tributos laborales

Flexiseguridad Laboral

- Apuesta por diálogo social
- Regulación a largo plazo
- Flexibilidad + Protección
- Cultura de formalidad
- Normas: pro empleo y equilibrio adecuado

Muchas Gracias

Jorge Toyama
jtoyama@mafirma.com.pe

Comentarios al PLGT: Rigidez laboral, manejo de recursos humanos y competitividad internacional

Gustavo Yamada

Universidad del Pacífico

**Seminario sobre Legislación Laboral y
Empleo Adecuado. 9 de marzo del 2007
Banco Central de Reserva del Perú**

Incertidumbre en la legislación laboral

- Sucesivas interpretaciones del capítulo laboral de la Constitución de 1993 por el Tribunal Constitucional y los vaivenes acerca del PLGT en los últimos años han creado mucha incertidumbre acerca del futuro de la legislación laboral, provocando un clima poco conducente a la generación de empleo formal.
- Por ello la necesidad de un pronunciamiento técnico por parte de economistas y laboralistas en los últimos meses.



Comentarios al PLGT

- A continuación, algunos puntos principales del pronunciamiento realizado, su sustento económico y jurídico y un análisis de competitividad internacional utilizando información comparativa (*Doing Business* del Banco Mundial).
- Existiendo un texto aprobado por unanimidad en el Grupo de Reforma Constitucional sobre Derechos Laborales del Congreso (2002), sería adecuado primero tratar el tema a ese nivel y después abocarse a legislar sobre una LGT que guarde coherencia con la norma constitucional y adquiera así estabilidad jurídica en el tiempo.



Comentarios al PLGT

- El actual PLGT no aborda los principales problemas laborales del país pues no contempla medidas de promoción del empleo, incentivos para la formalización laboral, estímulos para la capacitación laboral, y estrategias para el incremento de la productividad laboral.
- El PLGT sólo legisla para el empleo formal que lo tiene menos de un quinto de la fuerza laboral, pero no contempla mecanismos para insertar a los otros cuatro quintos de trabajadores que están en la informalidad laboral y el subempleo.



Comentarios al PLGT

- El PLGT resulta el esquema de legislación laboral más proteccionista de la historia contemporánea peruana. En pleno siglo XXI y con un compromiso del país por una economía competitiva e integrada a los mercados globales no se debería aumentar el grado de rigidez en el mercado laboral.
- La legislación laboral peruana debería mantener la estabilidad laboral relativa, la libertad de contratación laboral, los despidos causados e incausados con una indemnización adecuada, y la libertad de escoger el nivel de negociación entre las partes, en línea con el resto de países de la región.



Rigidez laboral, empleo formal y competitividad internacional

- *La rigidez laboral excesiva desalienta la contratación de mano de obra formal*
- Estudio de Saavedra y Torero (2000) demuestra que en el Perú los mayores costos de despido reducen significativamente la demanda de trabajo formal por parte de las empresas.
- *La rigidez laboral excesiva disminuye nuestra competitividad internacional y crecimiento potencial*
- El Perú se ubica actualmente en el puesto 65 a nivel mundial en la facilidad para hacer negocios (*Doing Business*) y en el puesto 158 en el Índice de Legislación Laboral (el área peor rankeada).



Doing Business y competitividad internacional

Doing Business : Puntaje y posiciones de Perú y Chile en las 10 áreas que componen el índice general

Rubro	Perú		Chile	
	Índice	Ranking	Índice	Ranking
Protección a las inversiones	0.10	20	0.18	34
Acceso al crédito	0.27	47	0.27	47
Registro de propiedad	0.28	32	0.27	30
Cierre de una empresa	0.41	73	0.61	107
Comercio Internacional	0.48	93	0.30	44
Apertura de un negocio	0.48	92	0.27	32
Cumplimiento de contratos	0.52	95	0.46	74
Tramites de licencias	0.62	122	0.32	42
Pago de impuestos	0.66	135	0.32	37
Legislación laboral	0.70	158	0.35	59
Índice global	0.45	65	0.33	28



Doing Business y competitividad internacional

Componente laboral del Doing Business: puntajes de Perú y Chile

Rubro	Perú	Chile
	Puntaje	Puntaje
Dificultad en la contratación	44.44	33
Rigidez en las horas de trabajo	60	20
Dificultad de despido	80	20
Costo por despido (tope en semanas de sueldo)	52	52
Índice general de legislación laboral	0.7	0.35



Estabilidad laboral relativa en la región

- *Legislación laboral comparada en la región*
- En todos los casos (a excepción de Bolivia) hay indemnización por despido sin causa justa que mayormente es de un sueldo mensual por año trabajado con o sin tope (ver cuadro adjunto de Chacaltana, 2001)



Estabilidad laboral relativa en la región


El costo del despido sin causa justa en América del Sur

País	Monto	Tope Máximo
Argentina	1.5 de la mejor remuneración mensual durante el último año por cada mes de servicio	No existe
Brasil	Un mes de remuneración por año completo	No hay tope máximo
Chile	30 días de la última remuneración mensual	330 días (11 remuneraciones mensuales)
Colombia	d<1 año: 45 días de salario 1<d<5 años: 45 días más 15 días por año subsiguiente, 5<d<10: 45 días más 20 días por año, 10<d: 45 días más 30 días por año subsiguiente	No hay tope máximo
Ecuador	d<3 años: 3 meses de salario por año de servicio 3<d años: un salario por año de servicio	25 meses de salario
Paraguay	13 días de salario por cada 3 años	No hay tope máximo
Perú	1.5 por cada año de servicio	12 remuneraciones mensuales
Uruguay	Un mes de salario por cada año	No hay tope máximo
Venezuela	30 días de salario por cada año de servicio	150 días (5 meses de salario)



PLGT: ¿De regreso a la estabilidad laboral absoluta?

- *El PLGT (67/2006-CR de agosto 06 y modificaciones posteriores) contempla lo siguiente:*
- El despido injustificado sería despido nulo (Art.163)
- El despido injustificado daría derecho a reposición en el puesto de trabajo salvo que el trabajador optara por la indemnización (Art.165)
- La indemnización optativa sería de 45 días de remuneración por cada año de trabajo por los primeros 8 años, 30 días por cada uno de los siguientes 8 años y 15 días por cada uno de los siguientes 8 años -con lo que habría un tope de 24 sueldos mensuales- (Art.166).



PLGT: ¿Indemnizaciones por despidos por causas económicas?

- También se establecen indemnizaciones en el caso de despidos (individuales o colectivos) por causas económicas o tecnológicas, equivalentes a dos tercios de la indemnización por despido arbitrario propuesta –tope de 16 remuneraciones mensuales (Art.186).
- En el caso de “grave desmedro” a la empresa, la indemnización aludida puede reducirse a la mitad (Art.187).
- Cabe recalcar que la legislación actual no contempla indemnizaciones para estos casos.



PLGT: ¿Mayor rigidez en contratos a plazo fijo?

- *El PLGT disminuye la flexibilidad laboral al restringir las modalidades y duración de contratos a plazo fijo que se justifican plenamente (Arts. 18 al 25):*
- Se eliminarían los contratos a plazo fijo por inicio de actividad empresarial, por reconversión productiva o por emergencia económica.
- Los contratos intermitentes y de temporada pasarían de ser de plazo fijo a contratos indeterminados.
- El plazo máximo de los contratos a plazo fijo se reduciría de 5 años a 18 meses.



PLGT: Impacto potencial en el ranking *Doing Business*

- Hemos simulado el impacto de la aprobación del PLGT en el Índice de Legislación Laboral del *Doing Business*. Descenderíamos al penúltimo lugar (174) del ranking mundial en esta dimensión. Tendríamos la segunda legislación más rígida del mundo después de Sao Tomé y Príncipe, superando incluso a Bolivia, Guinea-Bissau y Guinea Ecuatorial.
- Con ello también retrocederíamos tres lugares en el ranking global de competitividad internacional para situarnos en el puesto 68.



PLGT: Impacto potencial en el ranking *Doing Business*

Componente laboral del *Doing Business*: puntajes de Perú actual, Perú con PLGT y Chile

Rubro	Perú	Perú con PGLT	Chile
	Puntaje	Puntaje	Puntaje
Dificultad en la contratación	44.44	77.67	33
Rigidez en las horas de trabajo	60	60	20
Dificultad de despido	80	100	20
Costo por despido (tope en semanas de sueldo)	52	95.33	52
Índice general de legislación laboral	0.7	0.84	0.35
Puesto en el índice de legislación laboral	158	174	59



PLGT: Otros aspectos negativos para el manejo empresarial y de RR.HH.

- El PLGT resulta ser una norma carente de equilibrio al recortar facultades directrices naturales del empleador. Así, por ejemplo, de acuerdo al proyecto, el reglamento interno de trabajo debe ser sometido a un procedimiento que mediatiza la capacidad directiva. Como en ésta, en muchas de las propuestas genera bases de conflicto laboral.
- El PLGT tampoco es equilibrado cuando establece la distribución de utilidades aún cuando existan pérdidas en la empresa en ejercicios anteriores y cuando prescribe el aumento del porcentaje de repartición de utilidades hasta 20% en el caso existan sobre ganancias, sin definir las ni justificarlas.



PLGT: Otros aspectos negativos para el manejo empresarial y de RR.HH.

- El PLGT resulta confuso en varias instancias, por ejemplo cuando establece presunciones sobre grupos de empresas, que afectarían la organización horizontal y vertical de las mismas, bastando que se desarrollen actividades conjuntas entre ellas. Asimismo, se establece la posibilidad de sindicatos por grupos de empresas, sin reparar en la realidad de lo que distingue a estas de aquello que constituye una unidad económica.



PLGT: Otros aspectos negativos para el manejo empresarial y de RR.HH.

- El PLGT burocratiza en exceso los procedimientos laborales promoviendo la ineficiencia y afectando negativamente el bienestar tanto de los trabajadores como empleadores. Por ejemplo, el régimen de traslados definitivos, ascensos y promociones, el destaque temporal de trabajadores, el traslado de trabajador a otro centro de trabajo o el traslado o destaque temporal que abarque más del 10% de los trabajadores, se ven indebidamente limitados y no dejan libertad suficiente a las partes para pactar libremente estas modificaciones.



Conclusión

- **El PLGT resulta inconveniente para el país. Más bien debemos, tal como tiene que hacerse en los otros 9 componentes del DB, seguir mejorando en el ILL, a la par que aseguramos una protección social adecuada.**
- **Varias áreas por evaluar: mejorar los contratos a plazo fijo, contar con una política más competitiva de salarios mínimos (diferenciando sus niveles entre Lima y el resto del país, o entre adultos y jóvenes), lograr una mayor flexibilidad en horarios nocturnos, así como un sistema progresivo de vacaciones anuales, mayor flexibilidad en los despidos individuales y colectivos por causas económicas, mayor capacitación laboral, fomento a las buenas prácticas laborales, entre otros.**

Relaciones Colectivas de Trabajo y Proyecto de Ley General del Trabajo

Jorge Toyama M.

Autonomía Colectiva

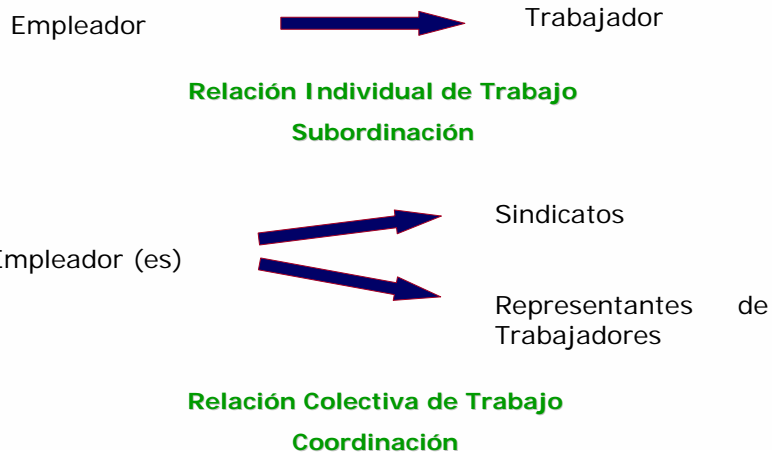
Libertad Sindical
(Autoorganización)
Fase Estática

**AUTONOMIA
COLECTIVA**

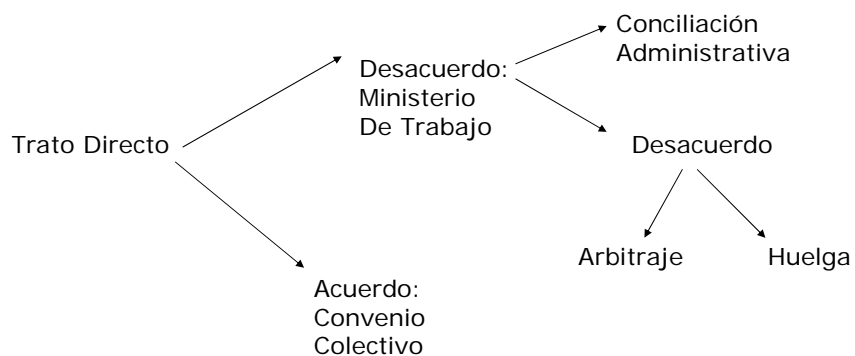
Negociación Colectiva
(Autoregulación)
Fase Dinámica

Huelga
(Autotutela)
Fase Dinámica

Relaciones Colectivas de Trabajo



PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACION COLECTIVA



Contexto: Presiones sociales

- Incremento de negociaciones colectivas (10% del sector privado)
- Elevación de tasa sindical (duplicado en 3 años: 8,92%) + federaciones
- Proceso de federaciones: por empresas, sectores y grupo de empresas
- Quejas ante la OIT por L.S
- Mayor incremento de denuncias ante Ministerio de Trabajo (10% aprox.)

Población Sindicalizada

Año	Sindicalizados	Porcentaje
2002	61 737	6,63
2003	75 908	7,73
2004	83 509	8,30
2005	93 338	8,63
2006	100 257	8,92

Notas: 1) Los porcentajes son sobre las empresas de 10 a más trabajadores. Para el 2006, se utilizó la tasa promedio anual 7,4% para el cálculo de números de sindicalizados 3,9% para los asalariados.

Fuente: MTPE Oficina de Estadística e Informática/ Oficina de Estadística (Formulario de Resumen de planilla)

Registros sindicales nivel nacional

Año	Sindicato
2000	38
2001	89
2002	114
2003	147
2004	86
2005	118
2006 (*)	51

Elaboración propia
Fuente MTPE, Anuario Estadístico, 2005
(*) Información a junio de 2006

Pliegos de reclamos presentados a nivel nacional (sector privado)

Año	Nº pliegos	Convenios Registrados
2000	576	409
2001	533	418
2002	524	444
2003	535	371
2004	494	384
2005	528	390
2006 (*)	242	198

Elaboración propia
Fuente MTPE, Anuario Estadístico, 2005
(*) Información a junio de 2006

Huelgas, trabajadores comprendidos y horas pérdidas en el sector privado

MIRANDA & AMADO
LABORAL

Año	Nº huelgas	Nº trabajadores	Horas perdidas
2004	107	29 273	582 328
2005	65	19 022	478 738
2006 (*)	65	19 514	443 288

Elaboración propia

Fuente: MTPE Informe estadístico mensual, noviembre 2006". Año 11 N° 126,

Informe estadístico mensual, diciembre 2005". Año 10, N° 115

(*) Información a octubre 2006.

Regulación laboral: la tendencia hacia la rigidez y mayor fiscalización

MIRANDA & AMADO
LABORAL

Temas	Descripción
Ministerio de Trabajo	Mayor intervención laboral. Reconocimiento de negociación por rama (estibadores), reconocimiento de sindicatos de contratas, limitaciones a despidos colectivos con dirigentes sindicales. Mayores denuncias sindicales y colectivas
Congreso	Normas "sociales" y pro sindicales: LGT, obligación de negociar por rama
TC + Poder Judicial	Reposición de despidos de dirigentes sindicales, reconocimiento de negociación por rama.

Libertad Sindical

TEMA	REGULACIÓN LEGAL VIGENTE	PROYECTO LGT
Tipo de sindicatos	De empresa, actividad, gremio y oficios varios. NO de grupo.	Cualquier organización que empleadores y trabajadores estimen conveniente
Sindicatos coligados	Criterio de representación determinado por sindicatos.	Representación proporcional al volumen de afiliados de cada uno, salvo que se opte por criterio distinto.
Protección genérica de la libertad sindical	No regulación expresa. No puede condicionar empleo a afiliación, no afiliación, desafiliación.	Nulidad y carencia de efectos de actos de discriminación por razón de la afiliación o no a un sindicato, a sus acuerdos o ejercicio de actividades sindicales. Impugnación judicial (proceso sumarísimo)
Prelación en caso de cese	No regulación.	Dirigentes sindicales tienen prelación para continuar con relación laboral en despidos colectivos. Despido requiere justificación específica.
Deber de brindar información	Para la negociación (no especifica qué información)	Si no se establece en Convenio Colectivo, una vez al año se debe brindar una serie de información, para uso reservado y buena fe

Negociación Colectiva

TEMA	REGULACIÓN LEGAL VIGENTE	PROYECTO LGT
Niveles ámbitos	Las partes deciden nivel de negociación. A falta de acuerdo: nivel de empresa.	A falta de acuerdo, trabajadores deciden nivel de negociación: por rama, por empresa, por grupo de empresas, etc.
Vigencia del convenio colectivo	A falta de acuerdo su duración es de 1 año	La que acuerden las partes. Las cláusulas tienen duración indefinida, salvo vigencia distinta pactada o que se desprenda de su naturaleza o de las prestaciones que contiene
Arbitraje	Si no se hubiera llegado a acuerdo en neg. directa o conciliación, las partes podrán someter el diferendo a arbitraje.	Puede ser propuesto por cualquiera de las partes, encontrándose la contraria obligada a nombrar a su árbitro (obligatoriedad). Se puede recurrir a formas alternativas o sucesivas de solución de conflictos
Arbitraje y Huelga	<ul style="list-style-type: none"> □ Durante el desarrollo de la huelga, trabajadores pueden proponer sometimiento del diferendo a arbitraje. Se requiere aceptación del empleador. 	<ul style="list-style-type: none"> □ Si trabajadores han optado por la huelga, podrán proponer por escrito al empleador el sometimiento de la controversia a arbitraje, requiriendo la aceptación escrita de éste. □ Si el empleador no diera respuesta por escrito, se tendrá por aceptada dicha propuesta.

Huelga

TEMA	REGULACIÓN LEGAL VIGENTE	PROYECTO LGT
Huelga	Con abandono del centro de trabajo	Permite huelgas sin abandono del centro de trabajo
Efectos	Entre otros: <ul style="list-style-type: none"> ▣ Determina la abstención de todas las actividades, con excepción del personal de dirección o confianza. ▣ Suspende todos los contratos individuales. 	Entre otros: <ul style="list-style-type: none"> ▣ Decisión adoptada por mayoría absoluta de trabajadores del ámbito: suspende relación laboral, salvo personal de dirección y confianza que debe ocuparse de servicios mínimos. ▣ Decisión no adoptada por mayoría: suspende relación laboral de representados, salvo personal de dirección y confianza que debe ocuparse de servicios mínimos.
Antigüedad	No afecta acumulación de antigüedad para CTS.	Además, tampoco para vacaciones y beneficios relativos a la seguridad social
Número mínimo de trabajadores en servicios esenciales	Empresas comunican a trabajadores, sindicatos y a AAT, número y ocupación de trabajadores, horarios y turnos. Divergencias son resueltas por AAT.	CC determina número de trabajadores mínimos, categoría u ocupación, turnos o áreas, en el caso de una huelga de servicios esenciales.

¿Qué tendencias sindicales hay en relaciones colectivas de trabajo?

Temas	Libertad de Gestión	Comentarios
Sindicalización	Búsqueda de instrumentos adecuados de gestión sindical	Derecho colectivo: Respuesta a clima Laboral + mejoras
Negociación	Mejores pretensiones, Asesoría especializada, Participación en gestión	Sigue siendo "el alma" de relaciones colectivas
Huelgas	Presión y huelgas: mejor diseños Huelgas de contratistas y services	Huelgas ilegales pero eficaces
Presión	Nuevos tipos de juicios Mecanismos internacionales Presión mediática	Mecanismos estructurados

¿Qué tendencias empresariales hay en relaciones colectivas de trabajo?

Temas	Libertad de Gestión	Comentarios
Reconocimiento y desconocimiento al sindicato	"Socio estratégico" y Stakeholder versus oposición al sindicato	Mayor valoración al sindicato
Inmediación con trabajadores	Acercamiento al personal, valoración de la gestión humana	Evitar crecimiento Sindical o relaciones armónicas
Participación sindical	Organización de eventos, procesos de inducción, Charlas familiares	Compartir el negocio con el trabajador
Tiempo de negociación	Períodos cortos, programados, Tutela de productividad	Eficiencia en la negociación

¿Qué tendencias empresariales hay en relaciones colectivas de trabajo?

Temas	Libertad de Gestión	Comentarios
Negociación	Adelantar NEC, trabajo conjunto, contra pliego sindical	Nos conviene negociar a nivel colectivo
Apertura	Compartir el negocio, apertura al diálogo, comités de empresas	Proceso de crecimiento
Temas nuevos	Productividad, formación profesional, comunidad, Supervisión contratas	Iniciativa de dos partes
Duración del convenio	Tendencia a mayor duración (2-5 años)	No hay límites Máximos o mínimos

Conclusiones

- ✓ Más conflictos laborales + más fiscalizaciones laborales + leyes laborales + mayores juicios.
- ✓ Desarrollo y dinamismo en las relaciones colectivas de trabajo.
- ✓ Fortalecimiento de actividad sindical pero con amplia libertad en la negociación colectiva y regulación de las relaciones colectivas de trabajo.
- ✓ TLCs, tratados internacionales, RSE, compras internacionales, etc. conducen a promoción y regulación mínima de las relaciones colectivas de trabajo.

Fomento del empleo formal y régimen laboral PYME

Miguel Jaramillo
Grupo de Análisis para el Desarrollo



Marzo 2007

¿Cuál debería ser el rol de la legislación laboral?

Perspectiva Económica:

Existencia de imperfecciones en el mercado que necesitan corregirse: distribución desigual de poder en el mercado, discriminación, falta de información y falta de seguros adecuados contra riesgos laborales.

Perspectiva Legal:

Balancear relación entre desiguales. Protección de derechos del lado más débil (salarios "dignos", número máximo de horas, condiciones "decentes", etc.). En general, busca proteger algunas características deseables del empleo.

Consenso

Generalizado:
Balance entre el funcionamiento adecuado del mercado de trabajo y la protección de derechos fundamentales del trabajador.

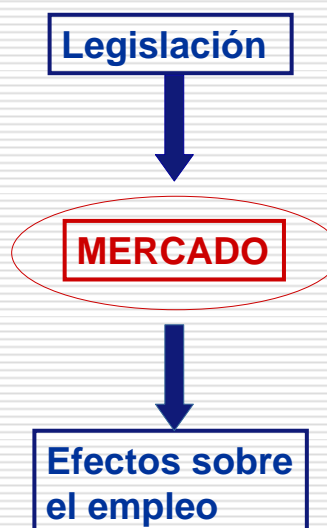
Sin embargo...

- La normativa laboral peruana y latinoamericana ha considerado poco la perspectiva económica.
- La relación entre eficiencia y derechos fundamentales no es siempre armoniosa.



Sin embargo...

- La legislación sólo ofrece el marco general en el que se desarrollan las relaciones laborales.
- El **MERCADO** es donde los agentes deciden qué, quién y cómo se hace efectiva la regulación laboral:
 - En la práctica, es el mercado el que determina **QUIÉN ASUME** de manera efectiva los costos de la regulación laboral.
 - La legislación orientada a determinados objetivos puede tener **EFFECTOS INDIRECTOS** sobre otros aspectos y grupos del mercado laboral... incluso, puede llegar a resultados opuestos a los esperados.
 - Mientras sea más costoso cumplir con la ley, mayores serán los incentivos a la **INFORMALIDAD**.



Los efectos de la regulación laboral: evidencia internacional – la protección del empleo

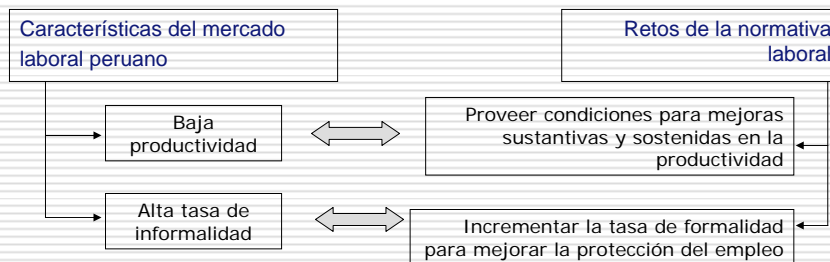
- La protección del empleo tiene un costo.
- ¿Afecta el empleo?
 - Hay estudios que encuentran que afecta negativamente el empleo
 - Otros no encuentran una relación estadísticamente significativa
 - Pero, ningún estudio empírico encuentra que afecta positivamente el empleo

Los efectos de la regulación laboral: evidencia internacional – CLNS

- Los costos laborales son compartidos entre empleados y empleadores (Marrufo, 2001; Cox Edwards, 2001; Gruber, 1997; Mondino y Montoya, 2002; Heckman y Pagés, 2002).
- El trabajador puede optar por la informalidad como manera de evadir el pago de CLNS, ya que estos no son valorados plenamente (Maloney, 2000; Marcoullier et al, 1997; Galrão y Henley, 2001; Saavedra y Chong, 1999; Van Soest y Gong, 2002).
- La regulación puede inducir a las firmas a operar informalmente (Saavedra, 2003; Freije, 2001).
- La elasticidad de la demanda es negativa, esto es, mientras mayor el costo laboral menor la contratación de trabajadores.

Retos para la normativa laboral

Retos para la normativa frente a la realidad del mercado laboral peruano



Para enfrentar la informalidad

- Estrategia: reducción del costo del contrato formal
- Instrumentos:
 - Reforma de la protección del empleo
 - Alinear CNS con niveles de productividad de las empresas
- ¿El régimen laboral de la ley de pymes contribuye en esta dirección?

El regimen actual, el anteproyecto de LGT y la Ley MyPES

	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. Tope de 12 salarios. Rendimiento deficiente es causa justa de despido. 	<ul style="list-style-type: none"> Medio salario por cada año de servicio. Máximo de 6 salarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Por los primeros 8 años, una indemnización de un salario y medio por año. Se aplica un mínimo de 3 salarios. Por los siguientes ocho años, un salario por cada año adicional Por los siguientes ocho años, medio salario por cada año adicional Tope indemnizatorio de 24 salarios. Razones "económicas, técnicas o estructurales" son causa justa, pero trabajadores reciben 1 sueldo por año como indemnización por despido.
Seguro de salud	<ul style="list-style-type: none"> Contribuciones a la seguridad social (EsSalud) a cargo del empleador. 	<ul style="list-style-type: none"> Contribuciones a la seguridad social (EsSalud) a cargo del empleador. 	Idem.
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 son opcionales, 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 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.

Ley de Mypes: apreciación general

- Es un *second best*: lo óptimo sería tener una norma general más flexible y que deje más espacio al acuerdo entre partes.
- Por otro lado, es un régimen más consistente con los niveles de productividad de la mayoría de empresas.
- Su efectividad en elevar la formalidad depende de otras políticas que promuevan desarrollo de estas empresas.
- Manejo errático y populista del salario mínimo puede también estar afectando decisiones de formalización.

Limitaciones

- **Ámbito limitado**
- **Régimen temporal**
- **Contenido en cuanto a protección es perfectible.**

Limitaciones: ámbito

- Límite para acogerse a este régimen es tener 10 trabajadores.
¿Es razonable?
- La estructura empresarial peruana es peculiar precisamente porque hay muy pocas empresas medianas.
- Esto está relacionado a los costos de hacer negocios formalmente.
- Si se quiere tener más empleo formal, se necesitan más empresas medianas y esto requiere normas, laborales y otras, más flexibles.
- Propuesta: ampliar su ámbito hasta empresas de 100 trabajadores.

Limitaciones: temporalidad

- Siendo un régimen temporal, tiene poca capacidad de alentar la formalización.
- Si se quiere usar como instrumento de formalización se requiere hacerlo permanente.

Limitaciones: contenido

- Regula el caso particular: despido injustificado, no el general, esto es, la pérdida de empleo.
- En este sentido, retiene las imperfecciones en la regulación de la protección laboral del régimen general, aún cuando reduce su costo.
- Lo importante es tener algún régimen efectivo de protección para eventos de desempleo, no castigar el despido.
- Propuesta: introducir CTS y eliminar la indemnización por despido injustificado.

¿Cómo mejorar la protección del empleo?

- El mejor instrumento para proteger el empleo es la CTS: es más seguro, no genera incertidumbre para el empleador y no desalienta la contratación permanente.
- Es necesario recuperar la intangibilidad de la CTS, fijando un monto mínimo del tamaño del fondo, equivalente a un número de salarios, antes de hacerlo accesible.
- Estimaciones sugieren que 4 sueldos cubren la mayoría de episodios de desempleo.
- Una vez recuperada la CTS como mecanismo de protección, podría eliminarse la indemnización por despido.