

LOS EFECTOS DESPROTECTORES

de la protección del empleo:
el impacto de la reforma del

CONTRATO LABORAL DE 2001

MIGUEL JARAMILLO*

El objeto de este estudio ha sido elucidar el rol de la reforma laboral de 2001 sobre la situación actual del mercado laboral y estimar los efectos que este ha tenido sobre variables asociadas al bienestar de los trabajadores.



* Investigador Principal de GRADE.
mjaramillo@grade.org.pe

1. MOTIVACIÓN

La legislación peruana promueve las relaciones laborales de largo plazo. El instrumento principal en esta dirección es el contrato por tiempo indefinido. En este sentido, en la relación laboral ideal, imaginada desde la normativa laboral peruana, el trabajador obtiene un empleo y lo mantiene de por vida. Para asegurar este fin, se incorpora un conjunto de restricciones y condiciones a la interrupción de la relación laboral.

De acuerdo con la norma que regula el contrato de trabajo, el despido individual se admite cuando existe una “causa justa”, a saber, si el trabajador ha cometido una falta grave o ha perdido competencia en sus tareas. En ambos casos el empleador debe mostrar ante un juzgado la existencia de tal causa justa. Para cualquier otro caso, la ley ha recogido el principio constitucional de “adecuada protección frente al despido arbitrario”.

Hasta el 2001, la interpretación de este precepto había sido que el trabajador despedido recibiera una indemnización pecuniaria en función del tiempo que lleva trabajando como “única reparación frente al daño sufrido”¹ (Art. 34, D. Leg. 728). Ese año, el Tribunal Constitucional (TC) emitió un fallo que declaró dicho artículo inconstitucional y estableció una vía procesal alternativa para cumplir con el mandato de la Constitución. A través de esta vía el trabajador podía solicitar su reincorporación en el puesto de trabajo. A la fecha, la reposición se ha convertido en la vía preferente para resarcir al trabajador frente a un despido, siempre que él así lo desee. Esta constituye la principal reforma laboral de las últimas dos décadas.

En el presente artículo se resumen los principales hallazgos de una investigación en la que analizamos los efectos de esta reforma sobre las decisiones de tipo de contrato usado en el mercado laboral, así como sus consecuencias sobre algunas variables de bienestar de los trabajadores².

2. REVISIÓN DE LITERATURA

Los efectos de la protección del empleo han sido el objeto central de estudio de la economía laboral durante las últimas décadas. Estudios como el de Blanchard y Landier (2002) concluían que existe evidencia sustancial de que la alta protección del empleo lleva a un mercado esclerótico —asociado a una productividad inferior y a menores niveles de bienestar— con bajas tasas de separación, pero con una larga duración del desempleo. Gran parte de los estudios que le siguen se ha enfocado en los efectos de potenciales solu-

ciones a este problema, entre ellas la facilitación del uso de contratos temporales. El uso en paralelo de contratos permanentes y temporales ha recibido considerable atención en la literatura, especialmente en países de Europa, donde las reformas han ido en el sentido de introducir o flexibilizar el uso de modalidades de contratación temporal.

Los estudios teóricos en esta línea se concentran en modelar el comportamiento de empleados y empleadores en el marco de este mercado laboral dual. Estos textos se inscriben en una tradición de análisis de las dinámicas entre desempleo y empleo enfocada en la demanda de empleo bajo incertidumbre y con costos de ajuste (Nickel, 1987; Bertola, 1990; Bentolilla y Bertola, 1990), así como en los modelos de búsqueda de empleo (Mortensen y Pissarides, 1999; Pissarides, 2000). Blanchard y Landier (2002), por ejemplo, buscan entender los efectos de las instituciones y reformas parciales en el mercado laboral, específicamente los referidos a los contratos temporales. Su análisis, con datos de jóvenes de Francia, sugiere que los efectos de este tipo de reformas parciales en el mercado laboral son negativos, puesto que generan excesiva rotación, al punto de contrarrestar las ganancias de eficiencia obtenidas por la mayor flexibilidad. Otros estudios, como el de Berton y Garibaldi (2012) y Cahuc y otros (2013), buscan explicar la coexistencia de los dos tipos de contrato. Encuentran efectos inciertos sobre el bienestar general, ya que producen reducciones en el tiempo de desempleo pero menores niveles de capacitación, al sustituirse empleos permanentes por temporales.

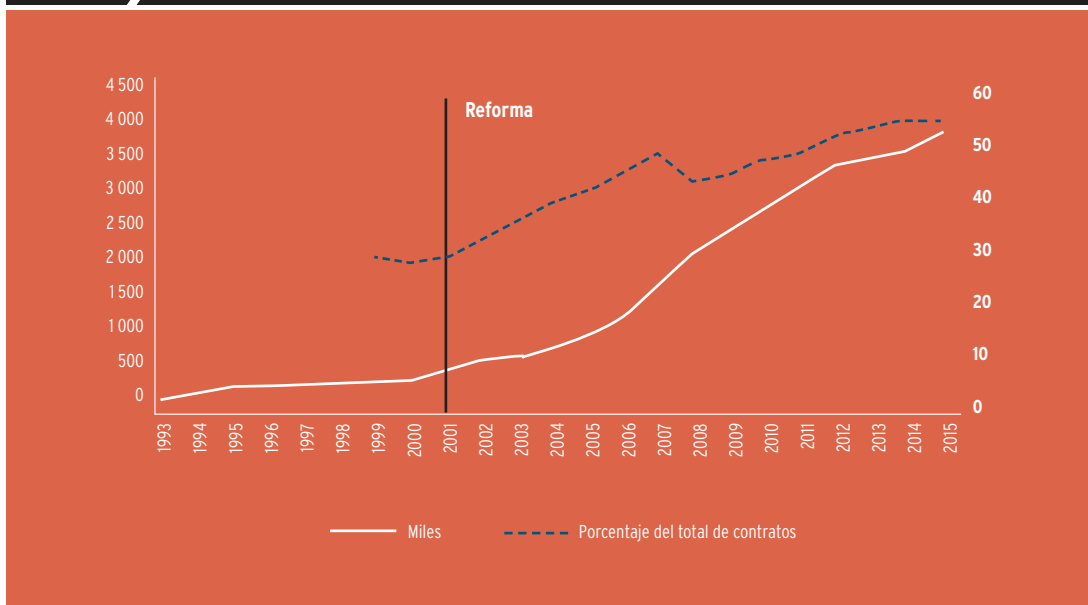
Investigaciones empíricas, en la línea de nuestro estudio, recurren a experimentos naturales generados por las propias características de la ley para identificar el efecto de reformas sobre variables claves del mercado laboral. En esta dirección, Hijzen, Mondauto y Scarpetta (2013) exploran la variación en la regulación que protege el empleo en Italia alrededor del umbral de 15 trabajadores por empresa para identificar sus efectos sobre la rotación de trabajadores. Kugler y Pica (2008) utilizan la misma discontinuidad para analizar la reforma italiana de 1990, que elevó los costos de terminación para las empresas pequeñas sin tocar los de las empresas más grandes. Por su lado, Centeno y Novo (2009) miden el efecto de un incremento de la protección laboral en los contratos permanentes sobre la rotación en Portugal.

De esta revisión de la literatura se establece que si bien los efectos de la protección del empleo

¹ El monto de la indemnización se estipula en función del tiempo que el trabajador lleva en el empleo, a razón de 1,5 remuneraciones por año trabajado, con un tope de 12 remuneraciones.

² M. Jaramillo, J. Almonacid y L. De la Flor, “Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma laboral del 2001”. Lima: GRADE, Avance de investigación n. 30, 2017.

GRÁFICO 1 ■ Contrato a plazo fijo en miles y porcentajes



NOTA: LA FUENTE NO PROVEE DATOS DEL TOTAL DE CONTRATOS ANTES DE 1999.
FUENTE: ANUARIOS ESTADÍSTICOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO 1993-2015.
ELABORACIÓN: PROPIA.

sobre los *stocks* —por ejemplo, tasa de desempleo— son ambiguos o muy pequeños, los impactos sobre los flujos —entradas y salidas del empleo y desempleo— son importantes. En un contexto de dualidad contractual, mientras más estrictas sean las normas de protección del empleo en contratos por tiempo indefinido, mayor será el uso de los contratos a plazo fijo. Esto, a su vez, ocasiona que se reduzca la duración de los empleos y se incremente la rotación. Finalmente, los efectos de la protección del empleo sobre la productividad son negativos: por un lado, se reprime la reasignación de los trabajadores; por otro, las empresas tienden a invertir menos en la capacitación de ellos. No contamos, sin embargo, con evidencia empírica para América Latina, donde la tradición legal es imponer costos significativos a la terminación de los contratos laborales, por lo que el propósito de este estudio es contribuir a llenar este vacío.

3. MARCO INSTITUCIONAL

Los contratos a plazo fijo están contemplados en la legislación peruana al menos desde 1970. El Decreto Ley 18138, de 1970, indicaba que dichos contratos solo podían celebrarse si así lo exigía la naturaleza accidental o temporal del servicio. A pesar de sus ventajas, contaron con un uso inicial limitado, debido a las restricciones impuestas a su aplicación: debían ser aprobados por el Ministerio de Trabajo. A comienzos de la década de 1990 se introdujo la primera reforma importante en la regulación de este tipo de contratos, mediante la cual se eliminó el requisito de aprobación del

Ministerio de Trabajo. Un año después, mediante el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, se incrementaron las posibilidades del empleo a plazo fijo, pues se instauran nuevas modalidades, como el contrato por obra o por inicio de actividad.

La regulación vigente del contrato laboral privado se recoge en el Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo 728, aprobado en 1997. En este se regula también la terminación del contrato en cada caso: los contratos temporales se extinguen con el vencimiento del plazo, mientras que los contratos por obra concluyen con la terminación de la obra o servicio. En el caso del contrato por tiempo indefinido, el contrato individual puede finalizar siempre que exista “causa justa” debidamente comprobada ante un juez y bajo las condiciones determinadas por la ley. Si no se expresa dicha causa, el llamado despido “arbitrario” obliga al pago de una indemnización.

La sentencia emitida por el TC en el 2001 respecto a la procedencia de una reposición constituye una reforma sustancial de la regulación descrita. Dicha sentencia inaugura un régimen adicional de reparación ante un despido “arbitrario”, de carácter procesal, mediante el amparo constitucional. El objeto de esta vía es “reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional” (STC 00976-2001-AA), esto es, devolver al trabajador a su puesto de trabajo. Antes del 2001, la posición del TC respecto a los despidos arbitra-

rios era que no había lugar a reposición, puesto que la ley señalaba claramente que la vía para reparar era la indemnización. Sin embargo, en el 2001 dicha posición cambió con la sentencia del caso de Telefónica del Perú S.A.A. La sentencia del TC se basa en que los despidos sin expresión de causa son lesivos a la Constitución en tanto violan el derecho al trabajo y, por lo tanto, dan lugar a la reposición del trabajador a su centro laboral. El carácter de jurisprudencia vinculante de esta sentencia trajo como consecuencia un notable incremento en el número de procesos de amparo presentados ante el TC en materia de despidos.

4. ESTRATEGIA EMPÍRICA

Al igual que en las investigaciones empíricas referidas previamente, nuestro estudio aprovecha un cambio inesperado en la legislación peruana como un experimento natural para identificar los efectos de la norma. Este cambio inesperado es representado por la reinterpretación de la constitucionalidad del artículo 34 del Decreto Legislativo 728 que fue producto de un fallo emitido por el TC, el primero en cuestionar dicho artículo y que marcó un giro respecto de su posición anterior. A diferencia de reformas realizadas en otros países, la sentencia emitida por el TC no discrimina por tamaño o tipo de empresa, por lo que resulta inviable definir un grupo de control que no haya sido afectado por la norma. Por lo tanto, la estrategia involucra comparar la situación antes de la reforma con la situación posreforma, controlando un conjunto de variables de la economía y el mercado laboral. Además, es necesario comprobar si el incremento de contratos temporales no es una simple continuación de una tendencia que venía produciéndose desde periodos anteriores, para lo cual generamos el gráfico 1 en el que se puede distinguir dos tendencias diferentes: antes y a partir del 2001.

La hipótesis que se plantea es que la reforma laboral del 2001 causó un fuerte crecimiento en el uso de contratos temporales y, por tanto, una reducción en la probabilidad de acceder a un contrato por tiempo indefinido. Para probar esta hipótesis, recurrimos a una estrategia empírica en dos partes. En primer lugar, calculamos la probabilidad de obtener un contrato permanente mediante una estimación *probit*.

$$\Pr(y_i=1|X_i, Ley_i, M_i) = F(\beta'X_i, \alpha Ley_i, \gamma M_i) \quad (1)$$

Donde *y* es una variable binaria que toma el valor de 1 si el tipo de contrato es permanente y de 0 si es temporal o de cualquier otro tipo. *X* es una matriz con características individuales,

tanto personales como laborales, que incluye nivel educativo, sexo, edad, si la persona trabaja en Lima, el sector económico al que pertenece y el tamaño de la empresa en la que trabaja. *Ley* es una variable binaria que toma el valor de 1 si el año en el que se inició el tipo de contrato fue después del cambio en la ley y 0 si el año de inicio fue anterior al cambio. Finalmente, *M* es una matriz de características macroeconómicas, como el crecimiento del PBI sectorial y la variación en las exportaciones no tradicionales.

En segundo lugar, predecimos la probabilidad de obtener un contrato permanente para ambos momentos del tiempo: antes y después de la reinterpretación de la ley. La diferencia de las probabilidades predichas constituye el efecto de interés (*Dif*).

$$Dif = \widehat{\Pr}(y_i=1 | Ley_i=1) - \Pr(y_i=1 | Ley_i=0) \quad (2)$$

Ponemos a prueba la solidez de los resultados mediante un ejercicio de análisis de sensibilidad que consiste en estimar el modelo para distintos subgrupos de la muestra y corroborar si el efecto es consistente entre ellos. El resultado del ejercicio de sensibilidad (*Dif_{sensibilidad}*) es la diferencia entre la probabilidad predicha de obtener un contrato por tiempo indefinido dada alguna característica (*x_i*) fija antes y después de la reforma.

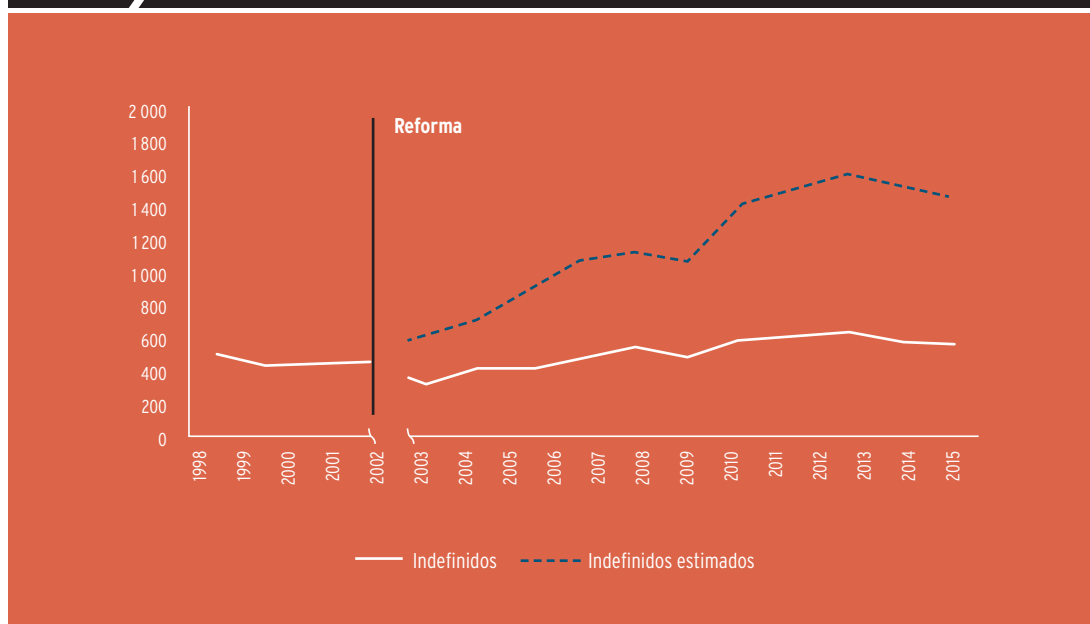
$$Dif_{sensibilidad} = \widehat{\Pr}(y_i=1 | Ley_i=1, x_t = \bar{x}_i) - \widehat{\Pr}(y_i=1 | Ley_i=0, x_t = \bar{x}_i) \quad (3)$$

CUADRO 1 ■ Perú urbano: Efectos de la reforma sobre contratos permanentes por horizonte temporal

	Obs.	Media antes de la reforma	Efecto (puntos porcentuales)	Efecto (variación porcentual)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Contrato indefinido: Corto plazo	14 556	0,444	-0,252*** (0,011)	-57%
Contrato indefinido: Largo plazo	17 921	0,452	-0,350*** (0,010)	-77%
Contrato indefinido: Años 2014 - 2015	13 209	0,434	-0,341*** (0,015)	-79%

NOTA: ***SIGNIFICATIVO AL 1%, ** SIGNIFICATIVO AL 5%, * SIGNIFICATIVO AL 10%. ERRORES ESTÁNDARES EN PARÉNTESIS. CADA FILA REPRESENTA UNA ESTIMACIÓN POR SEPARADO. COEFICIENTES REPORTADOS EN LA COLUMNA (3) Y (4) SON EFECTOS MARGINALES DE ESTIMACIÓN PROBIT. COLUMNA (1) REPORTA LAS OBSERVACIONES UTILIZADAS EN CADA ESTIMACIÓN QUE INCLUYE LAS OBSERVACIONES PARA EL PERÍODO PREREFORMA Y LAS OBSERVACIONES DEL HORIZONTE TEMPORAL ESTUDIADO. COLUMNA (2) REPORTA LA PROBABILIDAD ESTIMADA DE TENER UN CONTRATO INDEFINIDO EN EL PERÍODO PREREFORMA PARA CADA SUBGRUPO. SE CONTROLA POR NIVEL EDUCATIVO, GÉNERO, EDAD, LUGAR DE TRABAJO, DOMICILIO GEOGRÁFICO, VARIACIÓN EN EXPORTACIONES, CRECIMIENTO DEL PBI, SECTOR DE LA ECONOMÍA, TAMAÑO DE LA EMPRESA Y EFECTOS FIJOS DE AÑOS. SE ESTIMARON DIFERENTES VERSIONES DE ESTA REGRESIÓN P. EJ. EXCLUYENDO EL SECTOR AGRICULTURA. SIN EMBARGO, LOS RESULTADOS SON CUALITATIVAMENTE IDÉNTICOS.

GRÁFICO 2 ■ Contratos indefinidos
(Miles de contratos)



NOTA: NO HAY DATOS DE CONTRATOS ENTRE LOS AÑOS 2002 Y 2004 PORQUE LA ENCUESTA NO RECOGE LA INFORMACIÓN PARA ESOS AÑOS.

FUENTE: ENAHO - ENIVE 1998-2001; 2005-2015.

ELABORACIÓN: PROPIA.

Finalmente, se presentan los resultados de dos ejercicios adicionales. El primero se orienta a identificar heterogeneidades en los efectos de la reforma entre diferentes grupos de trabajadores, mediante la ecuación (3); y en el segundo ejercicio extendemos el análisis para medir efectos sobre variables clave del bienestar de los trabajadores.

5. RESULTADOS

A continuación, utilizamos la metodología de diferencias desarrollada en la sección anterior para analizar el impacto causal de la reforma sobre la probabilidad de tener un contrato permanente. Según la literatura, el efecto de este tipo de reformas es más importante durante el periodo inmediatamente posterior a la reforma, lo que los autores denominan “efecto luna de miel” (*honeymoon effect*) (Boeri y Garibaldi, 2007). Por este motivo, nos interesa observar si esta diferencia ha perdurado durante todo el lapso de la posreforma, por lo que comparamos el periodo prereforma contra tres diferentes periodos: corto plazo (2004-2008), largo plazo (2009-2015) y años 2014 y 2015.

El Cuadro 1 reporta los efectos marginales de la reforma sobre la probabilidad de tener un empleo permanente en cada uno de los periodos elegidos, además de las probabilidades iniciales de contar con un empleo permanente y qué porcentaje de estas ha cambiado como respuesta a la reforma, en cada periodo. Los resultados muestran que el incremento en la protección del empleo tiene un

efecto negativo y significativo sobre el uso de contratos permanentes. Esto sugiere que, a diferencia de lo predicho por Boeri y Garibaldi (2007), el efecto en el mercado laboral peruano no se disipa en el tiempo; por el contrario, se hace más fuerte.

A continuación, realizamos dos ejercicios de análisis de los resultados: según sectores y según tamaño de empresa. Para probar la sensibilidad de los resultados entre sectores de actividad, estimamos los efectos de la reforma en cuatro sectores de la economía que, en conjunto, representan más de tres cuartas partes del empleo asalariado privado amparado en un contrato: manufactura, construcción, comercio y servicios. Los resultados presentados nos muestran que los efectos para los diferentes sectores se mantienen dentro de un rango limitado y son muy similares a los hallados en las estimaciones con toda la muestra. De manera análoga, para poner a prueba la idea de un potencial sesgo proveniente del crecimiento diferenciado de segmentos empresariales, estimamos los efectos de la reforma para tres categorías de tamaño de empresa: pequeñas (de 10 o menos trabajadores), medianas (con más de 10 y hasta 100 trabajadores) y grandes (con más de 100 trabajadores). Los resultados de las estimaciones indican que, al igual que para los diferentes sectores, los efectos de la reforma van en la misma dirección a lo largo de las tres categorías de empresas.³

Otro ejercicio complementario que realizamos es analizar si diferentes segmentos de la pobla-

³ Estos resultados se pueden ver en forma tabular en Jaramillo et al. (2017).

ción trabajadora son afectados de manera diferenciada por la reforma laboral. Los resultados muestran que para todos los grupos de trabajadores la probabilidad ha sufrido una caída drástica. En general, los más perjudicados son aquellos cuya probabilidad de contar con un contrato por tiempo indefinido era ya baja. Las personas con mayor nivel educativo, que pertenecen a un grupo de edad más avanzado y que trabajan en Lima son las que tienen más probabilidades de obtener un contrato de tiempo indefinido. El incremento en el castigo podría deberse a que los subgrupos opuestos tienen probabilidades prereforma relativamente bajas, por lo que la reducción tiene un límite; en cambio, para los grupos más propensos a este tipo de contrato la probabilidad puede reducirse en mayor magnitud.

Nos interesa hallar los efectos de la norma sobre el bienestar de los trabajadores, para lo cual nos basamos en dos indicadores: las remuneraciones y la sindicalización. Para esto utilizamos los resultados de nuestro modelo para predecir la distribución de contratos por tipo y multiplicarla por el número total de contratos. El resultado de este ejercicio (Gráfico 2) nos muestra que en el 2015 en ausencia de la reforma se hubieran creado 1,4 millones de contratos por tiempo indefinido, a diferencia de los 0,5 millones generados actualmente. Luego, mediante la estimación de una ecuación de Mincer, tenemos que un trabajador con contrato temporal gana en promedio S/ 1 651, una diferencia de 33,3% de lo que ganaría ese trabajador si tuviera un contrato de tiempo indefinido (S/ 2 201). Esta diferencia multiplicada por el número de contratos temporales en un escenario de reforma nos da la pérdida de ingreso mensual para los trabajadores: entre S/ 515 millones (US\$ 156 millones) y S/ 509 millones (US\$ 154 millones), lo que en términos anuales es alrededor de S/ 6 100 millones.

Igualmente, ha sido afectada la probabilidad de que un trabajador formal se afilie a un sindicato, ya que pertenecer a uno depende críticamente de contar con un contrato por tiempo indefinido. Tener un contrato temporal reduce la probabilidad de afiliación en 4 puntos porcentuales, lo que representa más de la mitad de la tasa de afiliación estimada a partir de los datos de la encuesta de hogares. Esto significa que alrededor de 36 000 trabajadores dejaron de afiliarse a un sindicato por causa de la reforma.

5. CONCLUSIONES

El objeto de este estudio ha sido elucidar el rol de la reforma laboral del 2001 sobre la situación actual del mercado laboral y estimar los efectos que ha tenido sobre variables asociadas al bienestar de los trabajadores. Encontramos que esta reforma, implementada por el TC, ha causado una severa reducción en la probabilidad de que cualquier

“ La reforma (laboral) se instauró con el objetivo de incrementar la protección de los trabajadores, pero terminó teniendo el efecto contrario ”

trabajador del mercado laboral peruano cuente con un contrato por tiempo indefinido. Además, en contraste con la experiencia internacional, en este caso la reforma ha tenido efectos de largo plazo mayores que los de corto plazo, conforme los juzgados laborales implementaban las nuevas reglas respecto a la terminación de contratos laborales por tiempo indefinido. Los efectos son fuertes independientemente de las características de los trabajadores o empresas, aun cuando lo son más para trabajadores vulnerables como jóvenes o personas de bajo nivel educativo. Por otro lado, los efectos indirectos sobre variables asociadas al bienestar de los trabajadores son negativos y cuantiosos.

Esta reforma es un ejemplo más de la larga tradición de políticas públicas llenas de buenas intenciones y vacías de atención a la evidencia. La reforma se instauró con el objetivo de incrementar la protección de los trabajadores, pero terminó teniendo el efecto contrario. Una interpretación facilista de estos resultados, consistente con el espíritu paternalista que domina gran parte de la discusión de temas laborales, puede resultar en una condena a los contratos temporales. Estos, sin embargo, ya existían antes de la reforma analizada y, por lo tanto, forman parte del escenario contra el cual se evalúan los efectos de la misma. De esta manera, la solución no va por la vía de impedir el uso de contratos temporales, lo que podría resultar en más puestos de trabajo informales o menor empleo. Por el contrario, el nuevo esfuerzo de reforma debe partir de la realidad del mercado laboral, en el cual la movilidad es central para alcanzar mayores niveles de productividad y bienestar para los trabajadores. Se necesita un sistema que provea flexibilidad, despenalice el despido y proteja a los trabajadores y no a los empleos, similar al que está en discusión actualmente en los países desarrollados.