

Hacia una ley del TRABAJO que genere empleo adecuado en el PERÚ

POR PAÚL CASTILLO B*
Y JOSÉ CARLOS SAAVEDRA**

El consenso de muchos especialistas es que la regulación laboral debe asegurar un balance, otorgando ductilidad a las empresas para adecuarse a los cambios en el entorno de negocios y ser competitivas y, dando protección a los trabajadores frente a eventos que afecten sus ingresos (enfermedades, desempleo o jubilación). Esta es una conclusión del seminario sobre el mercado laboral organizado por el BCRP, que se resume en este artículo.

* Economista, Subgerente de Diseño de Política Monetaria del BCRP, PhD London School of Economics

** Economista, Apoyo Consultoría.

Según las encuestas de opinión, el peruano promedio, sigue identificando la falta de empleo como el principal problema del país. Esta percepción es consistente con un conjunto de indicadores del mercado laboral que lo describen como altamente heterogéneo, con altos niveles de subempleo y elevadas tasas de informalidad. El 60 por ciento de la población económicamente (PEA) mantiene empleos que no permiten cubrir la canasta básica de consumo y menos del 20 por ciento de la PEA tiene acceso a un seguro de salud y de pensiones.

Esta situación no se ha revertido a pesar que la economía ha mostrado altas tasas de crecimiento en los últimos años. ¿Por qué? La literatura académica y la evidencia empírica para América Latina (Heckman y Pages (2004)¹, BID (2003)², Jaramillo (2004)³, Yamada (2004)⁴) indican que esta situación se explica, en gran medida, por los altos costos de despido, la baja productividad de la mano de obra y la poca cobertura de los seguros de salud y pensiones que caracterizan los mercados de trabajo de la región.

La teoría económica establece que se crean empleos en la medida que el valor agregado que generan éstos es lo suficientemente alto como para cubrir no sólo el salario del trabajador y el beneficio del empleador, sino también los costos asociados a la contratación y el potencial despido del trabajador. Estos últimos, se establecen, usualmente, con la finalidad de desincentivar el despido arbitrario y fomentar la estabilidad laboral. Sin embargo, cuando estos costos son excesivamente altos, pueden reducir los incentivos a crear empleo.

De otro lado, el valor agregado o productividad del trabajador depende del nivel de inversión en capital humano. Si la productividad del trabajador es baja, también es menos probable que los trabajadores puedan acceder a empleos de calidad. Asimismo, una cobertura reducida de seguros de salud y de desempleo, distorsiona las decisiones de los trabajadores y reduce sus niveles de productividad. Al respecto, sin un seguro de desempleo, los trabajadores no pueden financiar periodos de búsqueda adecuados, sino que tienen que aceptar las primeras oportunidades de

CUADRO 1 ■ Producto por trabajador e ingreso laboral promedio según departamentos 2008 (Soles nominales mensuales)

	Ocupados (%)	Producto por trabajador 1/	Ingreso 2/	Empleo Formal (%) 3/	Empleo sin contrato 4/ (%)
Moquegua	0,7	4 252	603	21,7	74,6
Arequipa	4,1	2 904	456	16,5	81,3
Pasco	0,9	2 631	364	13,7	83,3
Lima 5/	29,3	2 621	816	22,4	73,1
Ica	2,7	2 149	573	27,4	73,6
Tacna	1,3	2 051	672	19,5	77,4
Madre de Dios	0,4	2 023	549	9,0	85,5
La Libertad	5,4	1 740	426	13,0	82,9
Ancash	4,3	1 623	392	9,1	85,2
Loreto	3,2	1 562	362	10,0	87,5
Lambayeque	4,1	1 404	394	13,0	83,9
Junín	5,0	1 161	419	11,5	84,9
Ucayali	1,6	1 081	403	10,8	83,9
Piura	5,9	964	303	8,9	91,1
Cajamarca	6,4	919	279	4,9	93,0
Cusco	5,0	865	272	6,0	91,6
Tumbes	0,9	840	563	11,9	84,1
Amazonas	1,6	826	234	6,2	91,4
Huánuco	3,0	817	217	4,3	93,6
San Martín	2,9	807	325	7,2	89,8
Huancavelica	1,7	574	180	5,2	92,2
Ayacucho	2,1	528	239	5,3	92,4
Puno	5,9	457	216	4,9	93,0
Apurímac	1,6	421	255	4,8	91,1
Total	100	1 662	519	13,4	83,5

1/ ESTIMADO. VALOR AGREGADO DEPARTAMENTAL (CUÁNTO)/ NÚMERO DE TRABAJADORES (ENAH0).

2/ ESTIMADOS AL 95% DE CONFIANZA Y CON MARGEN DE ERROR MÁXIMO DE +/-28% (ICA).

3/ ESTIMADOS AL 95% DE CONFIANZA Y CON MARGEN DE ERROR MÁXIMO DE +/-5,5% PP (ICA). SE CONSIDERA FORMAL A LOS TRABAJADORES QUE TIENEN SEGURO DE SALUD POR SU TRABAJO Y ESTÁN AFILIADOS AL SISTEMA DE PENSIONES

4/ ESTIMADOS AL 95% DE CONFIANZA Y CON MARGEN DE ERROR MÁXIMO DE +/-5,5% PP (TACNA). INCLUYE A INDEPENDIENTES

5/ INCLUYE CALLAO

FUENTE: CUANTO, MINISTERIO DE TRABAJO, ENAHO.

ELABORACION PROPIA

¹ Heckman y Pages (eds) (2004), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, NBER y Universidad de Chicago.

² 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

³ Jaramillo, Miguel (2004) "La regulación del mercado laboral peruano" Informe de consultoría para CRECER-USAID.

⁴ Yamada, Gustavo (2004). "Economía laboral en el Perú: Avances recientes y agenda pendiente". Documento de Trabajo 63. CIUP.

trabajo que se presenten, en donde su productividad no es necesariamente la mayor.

¿Son estos mismos factores los que explican la situación del empleo en el Perú? Para responder esta pregunta revisemos la evidencia reflejada en las estadísticas sobre el mercado laboral peruano, respecto a los costos de despido, la productividad del trabajador y la protección de los seguros de salud y pensiones.

CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL PERUANO

1. ALTOS COSTOS DE DESPIDO

Según, Heckman y Pages (2004), sólo Turquía, Ecuador, Portugal y Bolivia tienen costos de despido mayores que Perú. Estos autores llegan a esta conclusión luego de comparar los costos laborales que afectan la decisión de despedir para un grupo de 36 países en América Latina, el Caribe y la OECD. Estos altos costos de despido afectan negativamente el mercado de trabajo debido a que:

a. Incrementan el tamaño del empleo informal y, por lo tanto, reducen el porcentaje de trabajadores protegidos frente a riesgos.

b. Reducen la probabilidad de despido de los trabajadores formales, pero también reducen la probabilidad de contratación de los desempleados. Por ello, se dice que los costos de despido segregan el mercado entre trabajadores asegurados y trabajadores con pocas probabilidades de ser contratados formalmente.

c. Incrementan la desigualdad, pues protegen a algunos trabajadores y desprotege a otros, en especial a los menos calificados, a los jóvenes y a las mujeres.

d. Reducen el empleo, afectan la reasignación del factor trabajo y deterioran la eficiencia y la equidad.

e. Exacerban los problemas de liquidez de las firmas cuando enfrentan condiciones económicas desfavorables, que las obliga a disminuir personal.

En resumen, altos costos de despido reducen la demanda de empleo formal y no son herramientas eficientes ni equitativas para proteger a los trabajadores frente al riesgo de desempleo. Por lo tanto, este factor sería uno de los determinantes de los altos niveles de subempleo en el Perú.

2. PRODUCTIVIDAD BAJA Y HETEROGÉNEA

Los niveles de productividad del trabajador representan uno de los determinantes más importantes de la creación de empleo y del cumplimiento de la legislación laboral. Por un lado, las empresas exigen un nivel de productividad mínimo para emplear y, por otro lado, el nivel de productividad del trabajador debe ser lo suficientemente alto para financiar los beneficios establecidos por la legislación. Los datos sobre el mercado laboral peruano muestran que la productividad promedio en el Perú es:

a) Altamente heterogénea entre departamentos y sectores económicos.

b) Insuficiente, en algunos sectores, para financiar el salario mínimo y los costos laborales no salariales.

El cuadro 1 muestra la productividad laboral promedio y otros indicadores de la calidad del empleo, según departamentos. En 2005, el trabajador promedio en el Perú generó un valor agregado de S/.1 660 mensuales y recibió un ingreso de S/.520 mensuales. Los costos laborales no salariales, tales como las vacaciones, gratificaciones, seguro previsional, seguro de salud y seguro de desempleo (CTS) representaron entre el 12 y 55 por ciento del salario, dependiendo del régimen laboral. Asimismo, se observa diferencias importantes entre los niveles de productividad promedio entre departamentos. Mientras que en Lima el valor agregado por trabajador fue de S/.2 620 mensuales, en Moquegua fue de S/.4 250 mensuales y en Apurímac fue de sólo S/.420 mensuales, nivel que no permite cubrir el salario mínimo.

El cuadro 2 muestra el nivel de productividad laboral promedio y algunos indicadores de la calidad del empleo, según sectores económicos para el año 2006. Tal como se observa, la productividad es también heterogénea entre sectores económicos. Mientras que en el sector minería el producto por trabajador promedio es de S/.11 844 mensuales en el sector agropecuario la productividad promedio estimada es de S/.422 mensuales.

Las estadísticas mostradas anteriormente indican que efectivamente la productividad promedio del trabajador peruano es bastante heterogénea y particularmente baja en algunos departamentos como, Puno, Ayacucho, Huancavelica y Apurímac y en algunos sectores económicos, como la agricultura. En estos casos, la productividad del trabajador no permitiría cubrir los costos laborales no salariales, y estaría induciendo a la creación de contratos de trabajo informales, en donde el trabajador no tendría ningún tipo de beneficio social. Así, los trabajadores que tienen contratos indefinidos (7 por ciento del total) tienen un ingreso promedio alto (S/. 1 560 mensuales), prácticamente todos gozan de la protección social ofrecida por la legislación y enfrentan una moderada rotación laboral (3,5 por ciento). Mientras, los trabajadores dependientes sin contrato (25 por ciento del total) tienen, en promedio, ingresos menores a la remuneración mínima vital (S/.550 mensuales), no están cubiertos frente a riesgos y enfrentan una elevada rotación laboral (47 por ciento).

3. BAJA COBERTURA DE LOS SEGUROS DE SALUD Y CTS

En el Perú, sólo 10 por ciento de la PEA tiene un empleo dependiente con contrato y un 76 por ciento tiene empleos en los que no existe ningún contrato que regule la relación laboral (incluyendo a trabajadores familiares no remunerados e independientes). Asimismo, como muestra el cuadro 3, existe incumplimiento de los beneficios laborales aún dentro de los contratos laborales formales. Así, para los contratos

CUADRO 2 Promedio según sectores económicos (Soles nominales mensuales)

	Ocupados (%)	Producto por trabajador 1/	Ingreso formal factible 2/	Ingreso observado 3/	Empleo formal 4/ (%)	Empleo sin contrato 5/ (%)
Minería	0,9	11 844	1 864	1 652	63,0	30,0
Industria	9,6	2 853	521	554	25,0	75,2
Construcción	3,6	2 625	456	791	19,7	84,6
Servicios	31,4	2 343	470	693	33,7	64,4
Pesca	0,5	1 953	230	590	15,0	87,2
Comercio	18,3	1 435	177	417	12,6	91,5
Agricultura 6/	35,8	422	73	168	4,2	98,2
Total	100,0	1 636	353	503	18,1	83,0

1/ ESTIMADO. VALOR AGREGADO POR SECTORES / NÚMERO DE TRABAJADORES.

2/ PRODUCTO POR TRABAJADOR DESCONTANDO EL PAGO AL FACTOR CAPITAL, LOS IMPUESTOS (ESTRUCTURA 2002) Y LOS COSTOS LABORALES NO SALARIALES, CONSIDERANDO LAS DIFERENCIAS DADAS POR EL RÉGIMEN ESPECIAL DE MYPES Y AGRÍCOLA.

3/ LA COTA DEL ERROR, AL 95% DE CONFIANZA Y EXPRESADA COMO PORCENTAJE DEL ESTIMADO, ES DE +/-38 POR CIENTO (CONSTRUCCIÓN), +/-25 POR CIENTO (MINERÍA), +/-19 POR CIENTO (PESCA) Y +/-10 POR CIENTO PARA EL RESTO DE SECTORES.

4/ ESTIMADOS AL 95% DE CONFIANZA Y CON MARGEN DE ERROR MÁXIMO DE +/-5 PP. SALVO POR MINERÍA (+/-9 PP) Y PESCA (+/-7 PP). FORMAL: TRABAJADOR QUE TIENE SEGURO DE SALUD DEBIDO A SU TRABAJO Y ESTÁ AFILIADO AL SISTEMA DE PENSIONES.

5/ ESTIMADOS AL 95% DE CONFIANZA Y CON MARGEN DE ERROR MÁXIMO DE +/- 5PP. SALVO POR MINERÍA (+/8 PP) Y PESCA (+/-6 PP).

6/ INCLUYE GANADERÍA Y SILVICULTURA.

FUENTE: INEI, CUÁNTO, ENAHO

de plazo indefinido y de plazo fijo, sólo el 30 y 27 por ciento de los mismos cuentan con CTS⁵. En el caso del seguro de salud y de pensiones estos porcentajes se elevan a 96 y 92 por ciento para el caso de contratos de plazo indefinido y a 68 y 63 por ciento para el caso de contratos de plazo fijo, respectivamente. Estos indicadores muestran que sólo un reducido porcentaje de trabajadores está cubierto por los principales beneficios laborales establecidos por la regulación: seguro de salud, seguro provisional y seguro de desempleo

(CTS)⁶. Esta situación estaría induciendo a que en el Perú, la asignación de mano de obra entre los trabajadores desprotegidos está siendo ineficiente, lo que estaría afectando negativamente la productividad e ingresos de un gran número de trabajadores. Como se ha enfatizado anteriormente, cuando los trabajadores no cuentan con seguros, el costo de esperar por una mejor oportunidad de trabajo es más alto y por tanto tienen que aceptar ofertas de trabajo en la que su productividad no necesariamente es la más alta.

DESVENTAJA.
Los altos costos de despidos incrementan el empleo informal.



⁵ Las estadísticas del sistema financiero muestran una menor cobertura de CTS. A diciembre de 2006, existieron 1,9 millones de cuentas, si cada trabajador tuviese sólo una cuenta, entonces habría aproximadamente 13 por ciento de trabajadores con CTS.

⁶ El porcentaje de trabajadores con CTS probablemente esté subestimado debido a que sólo considera a los trabajadores que declararon haber recibido ingresos por ese concepto en los últimos doce meses y se podría no considerar a aquellos que tienen CTS pero que no retiraron algún monto de su cuenta. Sin embargo, en la medida que esta subestimación es más probable entre trabajadores con elevados ingresos, se puede decir que los trabajadores con menores ingresos y con elevada rotación, son los que están menos protegidos frente al riesgo de desempleo, siendo justamente los que más necesitan de esta protección.

¿PUEDE UNA MEJOR REGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO AYUDAR A REVERTIR LOS PROBLEMAS ANTES MENCIONADOS?

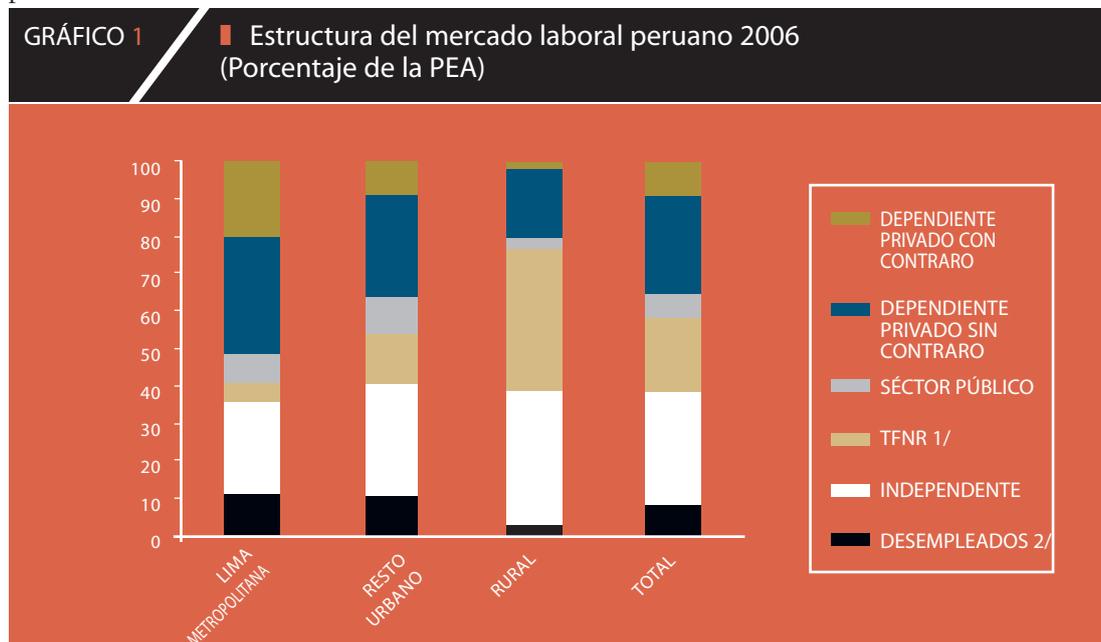
Los expertos en el tema tienen una opinión favorable. El año pasado, el Banco Central de Reserva del Perú, organizó el seminario “Hacia una ley de trabajo que genere empleo adecuado en el Perú”. En él se analizó la situación de la regulación laboral y se propusieron una serie de lineamientos para la reforma de la Ley General de Trabajo (LGT) que pueden contribuir a mejorar la propuesta de reforma. Las presentaciones estuvieron a cargo de tres reconocidos expertos en el tema laboral: Jorge Toyama⁷, Gustavo Yamada⁸ y Miguel Jaramillo⁹.

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

El consenso de los especialistas que participaron en este seminario fue 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.

La legislación laboral peruana actual cumple con los estándares internacionales; sin embargo, dado el alto grado de informalidad en el mercado de trabajo, necesita ser perfeccionada 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. Otro objetivo que debe tener la legislación es el de promover incrementos de la productividad de la mano de obra. Para

“ La regulación laboral debería establecer y apoyarse en mecanismos de negociación entre los trabajadores, empleadores y el Estado, facilitando una relación armoniosa entre las partes ”



1/ TRABAJADORES FAMILIARES NO REMUNERADOS 2/ INCLUYE DESEMPLERO OCULTO
FUENTE: ENAHO 2006
ELABORACIÓN: PROPIA

⁷ Socio del Área Laboral de Miranda & Amado Abogados. Profesor Universitario de la PUCP, ESAN y UPC.

⁸ Profesor de la Universidad del Pacífico.

⁹ Investigador principal de Grade.

CUADRO 3 ■ Características del mercado laboral peruano según tipo de relación laboral - 2006

	Empleo (%)	Ingreso mensual S./1/	Beneficios 2/			Rotación laboral 3/ %
			Seg. Salud %	Pensiones %	CTS %	
Contrato indefinido	6,6	1 561	96,3	92,3	29,9	3,5
Contrato plazo fijo	9,1	912	67,7	62,7	26,7	40,2
Locación de servicios	2,1	934	16,2	12,4	1,1	37,8
Sin contrato	25,5	341	4,8	4,4	0,7	47,4
TFNR 4/	19,1	0	1,3	0,8	0,0	22,3
Independiente	37,6	285	4,0	1,8	0,0	17,0
Total	100,0	503	16,3	14,2	4,3	26,4

1/ EL ERROR MÁXIMO DE ESTIMACIÓN, AL 95 POR CIENTO DE CONFIANZA Y EXPRESADO COMO PORCENTAJE DEL VALOR ESTIMADO ES DE +/- 13 POR CIENTO (LOCACIÓN DE SERVICIOS).

2/ EL ERROR MÁXIMO DE ESTIMACIÓN, AL 95 POR CIENTO DE CONFIANZA, ES DE +/- 4,2 PUNTOS PORCENTUALES (LOCACIÓN DE SERVICIOS).

3/ EL ERROR MÁXIMO DE ESTIMACIÓN, AL 95 POR CIENTO DE CONFIANZA, ES DE +/- 5,1 PUNTOS PORCENTUALES (LOCACIÓN DE SERVICIOS).

4/ TRABAJADORES FAMILIARES NO REMUNERADOS

FUENTE: ENAHO 2006

ELABORACIÓN: PROPIA

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. Los especialistas, por lo tanto, sugieren que las modificaciones a la Ley General de Trabajo se orienten a incentivar mayor protección de los trabajadores, respecto a salud, desempleo y pensiones, mayores incentivos a capacitación, pero también mayor flexibilidad. Para alcanzar estos objetivos sugirieron las siguientes propuestas:

PARA FLEXIBILIZAR

1. Mantener, entre otros conceptos, el reconocimiento de la estabilidad laboral relativa, la libertad de contratación laboral, los despidos justificados e injustificados 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.

2. 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. Todos estos aspectos se ven limitados o eliminados en el Proyecto de Ley General de Trabajo, actualmente en el Congreso.

3. Establecer niveles diferenciados de salarios mínimos, de acuerdo a las marcadas diferencias en los niveles de productividad, por ejemplo, entre departamentos y sectores.

4. 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.

PARA OTORGAR MAYOR PROTECCIÓN

1. Hacer la CTS intangible, fijando un monto mínimo del tamaño del fondo, equivalente a un número de salarios, antes de hacerlo accesible.

2. 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.

3. Establecer el diálogo social entre empleadores, trabajadores y Estado, como mecanismo para lograr compromisos orientados a generar empleo formal, flexibilizar el mercado y mejorar la protección de los trabajadores.

4. Incentivar la negociación colectiva orientada a incrementos de productividad. Por ejemplo, establecer incentivos tributarios a la inversión en capacitación acordada por negociación colectiva. ■