

Documento de Trabajo 28

**ESTABILIDAD LABORAL E INDEMNIZACIÓN:
EFECTOS DE LOS COSTOS DE DESPIDO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO
DEL MERCADO LABORAL PERUANO**

Jaime Saavedra Chanduví
Eduardo Maruyama Sasaki
Grupo de Análisis para el Desarrollo
Lima, Perú

Documento elaborado en el marco del Consorcio de Investigación Económica, auspiciado por CIDA y IDRC. Se agradecen los comentarios de Juan Chacaltana, Pedro Francke, Julio Gamero, Shane Hunt, Miguel Jaramillo y Richard Webb.

Los Documentos de Trabajo que publica el Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE- buscan difundir oportunamente los resultados de los estudios que realizan sus investigadores. En concordancia con los objetivos de la institución, su propósito es suscitar un intercambio con otros miembros de la comunidad científica que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que ésta llegue a aprobar sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE, ni de las instituciones auspiciadoras.

1ª Edición: Lima, 2000.
Impreso en el Perú
Hecho el Depósito Legal N° 1501162000-0256

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE
Av. Del Ejército 1870, San Isidro, Lima
Febrero del 2,000

CENDOC - BIBLIOTECA - GRADE: Catalogación en la fuente:

Saavedra, Jaime ; Maruyama, Eduardo

Estabilidad laboral e indemnización: efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano . – Lima : GRADE, 2000. – (Documento de trabajo, 28).

<EMPLEO> <ESTABILIDAD LABORAL> <INDEMNIZACION POR CESANTIA> <COSTOS LABORALES> <DESPIDO>
<MERCADO LABORAL> <ECONOMIA LABORAL> <CONTRATOS DE TRABAJO> <EMPLEO TEMPORAL> <PERU>
<DURACION DEL EMPLEO>

ISBN : 9972-615-08-1

RESUMEN

A inicios de la década de los noventa los costos de despido impuestos por la legislación laboral peruana eran aún bastante elevados. La estabilidad laboral absoluta y los altos pagos de indemnización por despido funcionaban en la práctica como impuestos a la contratación que convertían al empleo formal en un factor de producción cuasi-fijo. En 1991 se inició un proceso de cambios en la legislación laboral que ha llevado a que el Perú sea uno de los países que más ha flexibilizado su mercado de trabajo durante la década pasada. Las reformas permitieron una reducción importante en los costos de despido, principalmente debido a la abolición de la estabilidad laboral y la paulatina reducción del pago de indemnización por despido. En esta investigación se analiza la evolución y el impacto de los componentes del costo de despido (determinados por la interacción de la legislación sobre estabilidad laboral, la indemnización por despido y el periodo de prueba) sobre el mercado laboral peruano. A través de estimaciones de demanda de trabajo en empresas formales se muestra que los cambios legislativos han reducido el impacto negativo de los costos de despido sobre el nivel de empleo, que la velocidad de ajuste del empleo a su nivel óptimo ha aumentado ligeramente, y que la elasticidad producto se ha incrementado en los últimos años. Por otro lado, el análisis realizado muestra que una parte importante del crecimiento del empleo durante la década del noventa se dio bajo la modalidad de contratos temporales y de la informalización de las relaciones laborales, como forma de eludir los costos de despido. Finalmente, el análisis muestra también una reducción marcada de la duración media del empleo y un incremento de la rotación de los trabajadores de un empleo a otro, en particular a partir de 1993. El estudio sugiere que parte de la reducción en la duración y el incremento en la rotación del empleo puede atribuirse a la mayor utilización de contratos temporales y a la reducción en los costos de despido.

CONTENIDO

1. Introducción.....	5
2. El Panorama de las Reformas Laborales en el Perú.....	7
3. Determinantes del Costo de Despido en el Perú	11
3.1 La Estabilidad Laboral y el Periodo de Prueba	12
3.2 La Indemnización por Despido Injustificado	14
3.3 El Pago Esperado de Indemnización por Despido	17
4. Efectos Económicos de los Costos de Despido.....	20
4.1 Teorías acerca de los Efectos de los Costos de Despido sobre el Empleo.....	20
4.2 Efectos sobre el Ajuste del Empleo Formal	22
4.3 Los Contratos Temporales: Una Válvula de Escape del Empleo Formal a los Costos de Despido	24
4.4 Efectos sobre el Sector no Protegido: El Empleo Asalariado Informal	29
4.5 Efectos de los Costos de Despido y los Contratos Temporales sobre la Rotación y Duración del Empleo	32
5. Reflexiones Finales	37
6. Referencias	41
Anexo 1:	
Cambios en las características específicas del empleo permanente y temporal	43
Anexo 2:	
Costos no Salariales.....	46
División del Empleo según Formalidad	51

1. Introducción

Durante muchos años la legislación laboral peruana ha segmentado el mercado laboral otorgando a un grupo de trabajadores –usualmente sindicalizados del sector privado, trabajadores de empresas privadas grandes y medianas, trabajadores de empresas estatales y empleados de la administración pública- un conjunto de beneficios que los distinguía de los trabajadores del sector informal. En muchos casos, los ingresos de estos trabajadores mas sus beneficios laborales estaban por encima de su productividad. Los mecanismos de protección al empleo –la indemnización por despido arbitrario y la estabilidad laboral- y los beneficios sociales –pensiones, seguros de salud, vacaciones, etc.- generaban costos directos y costos de transacción que no podían ser solventados por muchas empresas y trabajadores.

Este esquema era viable en empresas privadas que transferían a sus trabajadores parte de las rentas generadas en los oligopolios productivos y financieros establecidos desde los años sesenta. Estas utilidades extraordinarias eran en parte posibles debido a la estructura distorsionada de precios relativos que otorgaba la protección comercial. Estos beneficios también eran percibidos por algunos trabajadores del sector público que trabajaban en empresas con restricciones de presupuesto blandas, y que podían incurrir en déficits, ya que éstos eran finalmente financiados por déficits fiscales inflacionarios. Así, en el fondo, estas rentas eran financiadas por los consumidores y por los trabajadores del sector informal que quedaban absolutamente desprotegidos. En cierta forma, se otorgó a un grupo de trabajadores beneficios que la economía peruana no era lo suficientemente rica ni productiva para solventar. Siendo el Perú una economía en la que la productividad no ha mostrado una senda de crecimiento de largo plazo, los “derechos adquiridos” de algunos trabajadores formales terminaron siendo transferencias de ingresos del resto de la sociedad hacia ellos.

Dentro del conjunto de beneficios que brindaba la legislación laboral se incluían la estabilidad laboral absoluta y elevados pagos de indemnización por despido injustificado. Estos costos de despido, al ser percibidos por las empresas como un impuesto al despido, aumentaban el precio relativo del factor trabajo y lo convertían en un elemento cuasi-fijo de los costos de producción. Un primer mecanismo de ajuste a la existencia de estos costos ha sido el uso de contratos informales de trabajo. Así, en economías en desarrollo, los cambios en los costos de despido pueden tener un impacto más importante sobre la composición del empleo, que sobre el nivel del empleo global.

El mercado de trabajo peruano se fue flexibilizando de facto durante los ochentas y se ajustó a las diferencias entre productividad e ingresos a través de diversos

mecanismos. Los elevados costos de despido llevaron a disminuir la demanda de mano de obra formal y, presumiblemente, su velocidad de ajuste a cambios en el nivel de producción. Asimismo, una parte cada vez mayor del empleo, generalmente el de menor productividad, se creó en el sector informal. De otro lado, los desbarajustes macroeconómicos de fines de los ochenta, y el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones hicieron evidente la inviabilidad de este modelo. Muchas empresas no eran lo suficientemente productivas como para sobrevivir en esquemas más competitivos y menos aún podían cumplir con los beneficios extraordinarios que recibían los trabajadores formales.

En 1991, se inició un proceso de cambios en la legislación laboral que ha hecho que el Perú sea uno de los países que más ha flexibilizado su mercado de trabajo durante los noventa. Estos cambios se dieron en el contexto de uno de los procesos de apertura comercial más rápidos de la región, de fomento a la inversión directa extranjera y de reducción del tamaño del sector público. Las reformas permitieron una reducción importante en los costos de despido, principalmente debido a la abolición de la estabilidad laboral y su reemplazo por la protección contra el despido arbitrario, lo cual redujo el nivel y variabilidad de los costos en que se incurría por separar a un trabajador. La indemnización por despido arbitrario fue reducida inicialmente, aunque hubo un incremento importante en 1996. Asimismo, se amplió la gama de modalidades contractuales disponibles al facilitarse el uso de contratos temporales, y establecerse contratos dirigidos a jóvenes con menores costos no salariales. Otras reformas laborales redujeron el rol del Estado como árbitro en las negociaciones colectivas, establecieron la negociación a nivel de planta y permitieron la formación de más de un sindicato por empresa. Asimismo, se ordenó la legislación relativa a la Compensación por Tiempo de Servicios y se estableció un vínculo claro entre las aportaciones de un trabajador y su pensión, al reemplazarse el sistema público que utilizaba fondos corrientes para pagar pensiones por un sistema privado de capitalización de cuentas individuales.

En este trabajo se analiza la evolución y el impacto de los componentes del costo de despido, determinados por la interacción de la legislación sobre estabilidad laboral, la indemnización por despido arbitrario y el periodo de prueba sobre el mercado laboral peruano. Se analiza cómo las rigideces introducidas por los elevados costos de despido alteraron la respuesta del empleo al producto. Asimismo, se revisa cómo los mecanismos alternativos de ajuste del mercado de trabajo afectaron su estructura y composición. En particular, se analiza la informalización del empleo y el uso intensivo de contratos temporales. En el caso peruano, es interesante notar que el uso de contratos temporales se intensificó inclusive luego de la flexibilización del mercado de trabajo.

Finalmente, se hace un análisis de los efectos de estos cambios legislativos sobre la duración del empleo.

En la Sección 2 se revisa brevemente las reformas laborales llevadas a cabo a partir de 1991. En la Sección 3 se realiza una descripción más detallada de los cambios legislativos que han afectado a los determinantes de los costos de despido: la estabilidad laboral, el periodo de prueba y el pago de indemnización por despido. En la Sección 4 se analizan los efectos de los costos de despido sobre el mercado de trabajo. En particular, se discuten los cambios en el tipo de ajuste del empleo a las variaciones del producto, la utilización de contratos temporales, el comportamiento del sector informal y los cambios en la duración y rotación del empleo. La Sección 5 contiene las reflexiones finales del documento.

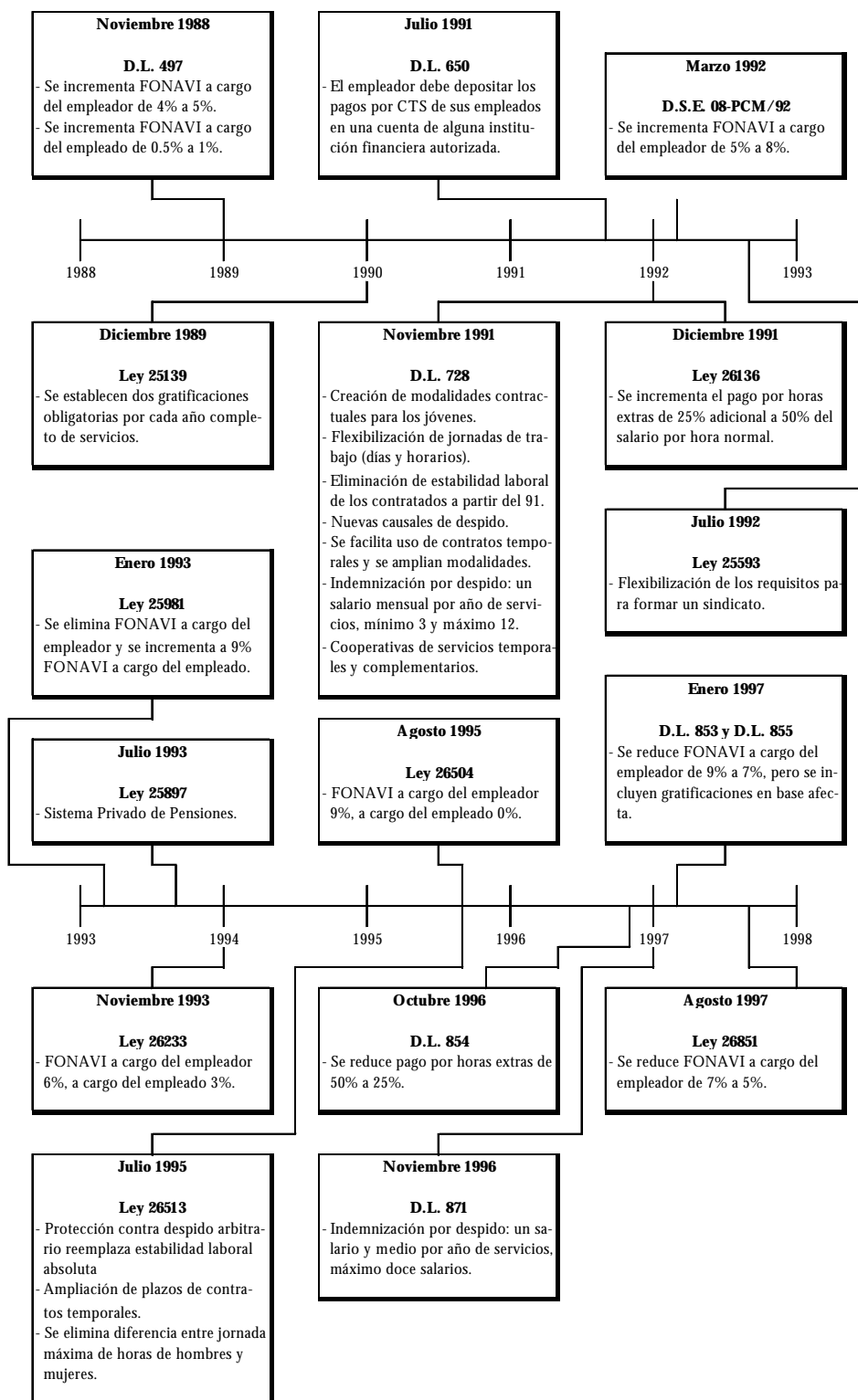
2. El Panorama de las Reformas Laborales en el Perú

El Código Laboral peruano desarrollado durante el periodo de sustitución de importaciones de las décadas del sesenta y setenta ha sido catalogado como uno de los códigos más restrictivos, proteccionistas y engorrosos de América Latina. Este código era extremadamente complejo y comprendía una serie de decretos yuxtapuestos que habían sufrido muchos cambios a lo largo del tiempo. El gobierno militar de Velasco (1969-1975) elaboró una legislación laboral extremadamente restrictiva que otorgaba al trabajador la estabilidad laboral absoluta luego de un periodo de prueba bastante corto, provocando que el despido de trabajadores sea muy costoso. Asimismo, los costos laborales se incrementaron durante la década de los setenta por la imposición de elevados costos no salariales mientras que los sindicatos vieron aumentado su poder en gran medida. Durante este periodo se creó el SENATI, el Sistema Nacional de Pensiones, el Régimen de Prestaciones de Salud, y se regularizó e incrementó la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, entre otros beneficios.

Este esquema fue común a diversos países de América Latina en los que se crearon marcos legales destinados a proteger a los trabajadores de las fluctuaciones cíclicas y que les otorgaban un conjunto importante de beneficios sociales. Sin embargo, en muchos casos los niveles de productividad en la mayoría de las empresas de estos países no eran lo suficientemente elevados para financiar este tipo de estabilidad y beneficios laborales. Sólo las empresas oligopólicas que gozaban de altas rentas gracias a los elevados aranceles y las empresas del Estado con presupuestos blandos podían hacerlo. Posiblemente, el principal impacto de este marco institucional fue el de reducir el empleo en empresas grandes y medianas e incrementar el tamaño del sector informal. La imposibilidad de despedir trabajadores por causas económicas y los altos pagos de

indemnización en caso de despidos sin “causa justa” impusieron al factor trabajo un alto costo fijo. Al mismo tiempo, el elevado costo de manejar un negocio de manera formal creó incentivos para operar informalmente. También se elevaron los costos de iniciar nuevos negocios, lo que disminuyó la creación de nuevos puestos de trabajo y trasladó a muchos trabajadores al sector informal. Así, el efecto de aumentar la protección a los trabajadores fue el de reducir el número de personas que gozaba de esta protección e incrementar tanto la proporción como el nivel absoluto de trabajadores excluidos del sistema de beneficios sociales.

Gráfico 1
Legislación laboral peruana, 1988-1997



Entre 1991 y 1995, las olas sucesivas de reformas en la legislación laboral pueden haber enviado a Perú hacia el otro extremo. Cox-Edwards (1997) y Lora y Pagés (1996) mencionan a Perú como uno de los pocos países de América Latina donde se ha llevado a cabo una reforma laboral profunda, e investigaciones recientes lo ubican como uno de los países que más ha avanzado en materia de liberalización del mercado laboral. La desregulación del mercado laboral se inició en 1991 con el D.L. 728, la Ley de Fomento del Empleo (ver Gráfico 1). Esta ley facilitó la utilización de un amplio conjunto de modalidades contractuales temporales y simplificó los procedimientos administrativos asociados. Además, en adición a los llamados “contratos de aprendizaje” ya existentes, introdujo contratos con bajos costos no salariales para emplear trabajadores jóvenes, como los de prácticas pre-profesionales y los contratos de formación laboral juvenil. También se permitió la creación de cooperativas de trabajadores y empresas de servicios que pudiesen proveer de trabajadores a las empresas, sin que estas últimas tuviesen que hacerse cargo de la provisión de los beneficios sociales y contribuciones de dichos trabajadores.

Por otro lado, hubieron varios cambios en la legislación sobre negociación colectiva. En julio de 1992, a través de la Ley 25593, se redujeron los requisitos para sindicalizarse, permitiéndose la creación de más de un sindicato por empresa¹. Otro cambio importante fue que los trabajadores en huelga dejaban de recibir sus salarios hasta que retornasen a sus labores. Asimismo, se introdujo mayor flexibilidad en las negociaciones entre empresas y trabajadores acerca de las jornadas de trabajo (horas al día y días a la semana). Como consecuencia de estos cambios, se redujo sustancialmente el poder de los sindicatos tanto a nivel de firma como de los sindicatos sectoriales. Según datos obtenidos de las Encuestas Nacionales de Hogares sobre Niveles de Vida (ENNIV), la tasa de sindicalización total² cayó de 38% en 1991 a 20% en 1994 en las áreas urbanas a nivel nacional (sin incluir la selva), mientras que tomando en cuenta solamente al sector privado esta tasa cayó de 20.5% a 10.8%. Por otro lado, según la Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en Lima Metropolitana la tasa de sindicalización de los asalariados privados formales cayó de un promedio de 19.6% entre 1989 y 1991 a 6.5% entre 1995 y 1997.

Por otra parte, en 1991 se modificó la legislación relativa a la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS). Hasta esa fecha, bastaba con que la empresa hiciera una

¹ Bajo la legislación anterior, el gobierno daba derechos de negociación exclusivos al sindicato que tenía la mayor representación en la empresa. Los empleadores estaban obligados a negociar con este sindicato, que en muchos casos era un sindicato que comprendía a todo el sector, y no sólo a la empresa.

² Esta tasa de sindicalización se refiere a la cantidad de trabajadores asalariados formales que manifiestan la existencia de un sindicato en la empresa en que laboran (estén afiliados o no) sobre el total de trabajadores.

provisión en su contabilidad para que en caso de despido o renuncia, el trabajador pudiera acceder al íntegro de su fondo. A partir de 1991, el fondo debe de ser depositado semestralmente en una cuenta bancaria que se abre específicamente para ese fin y que está a nombre del empleado. El trabajador puede acceder a ese fondo en caso de renuncia o despido y es independiente del derecho del empleado de recibir una indemnización en caso de despido arbitrario. De esta manera, este fondo funge como un seguro de desempleo y es adicional a la indemnización por despido arbitrio³.

Con la Ley de Fomento del Empleo se dio el primer paso para eliminar la estabilidad laboral absoluta. Ésta no podía ser abolida a través de una ley o decreto legislativo debido a que figuraba como un derecho del trabajador en la Constitución vigente en 1991. Así, la Ley de Fomento del Empleo creó un sistema dual. Para los contratados en fechas posteriores a la promulgación de la ley se eliminó la estabilidad laboral absoluta, anulándose la posibilidad de que el trabajador sea el que elija si deseaba ser repuesto en el trabajo o si prefería recibir la indemnización por despido, y esta decisión pasó a recaer en un juez. De otro lado, aquéllos trabajadores que habían sido contratados antes de noviembre de 1991, seguían gozando de estabilidad laboral absoluta. También se redujeron los costos de despido al establecerse la indemnización por despido en un mes por año trabajado (con un tope máximo de 12 años) en casos de despido injusto. Asimismo, se simplificaron y redujeron los trámites para los despidos por “causa justa”. La estabilidad laboral recién fue abolida con la Constitución de 1993, que la reemplazó por la protección contra el despido arbitrario. El cambio legislativo correspondiente se dio recién en julio de 1995. Otra importante reforma fue la referida al empleo público, donde los incentivos a la renuncia voluntaria y otros mecanismos similares redujeron considerablemente la planilla del gobierno. En las secciones siguientes se describe con mayor detalle las reformas referentes a los determinantes de los costos de despido: la estabilidad laboral y el pago de indemnización por despido.

3. Determinantes del Costo de Despido en el Perú

Durante las últimas décadas, el costo de despido en el Perú ha estado determinado por la interacción de dos elementos centrales: la estructura de la indemnización por despido, que determinaba la regla que establecía el costo de despido, y la estabilidad laboral, que en la práctica actuaba como un aumento casi infinito del costo de despido. Adicionalmente, el periodo de prueba era un elemento importante ya que determinaba el momento a partir del cual el costo de despido se tornaba positivo.

³ Esquemas similares se utilizan también en Brasil y Colombia.

3.1 *La Estabilidad Laboral y el Periodo de Prueba*

Las normas de estabilidad laboral y periodo de prueba variaron durante las últimas décadas según la inclinación política del gobierno de turno. La estabilidad laboral absoluta obligaba a los empleadores a demostrar en largos y costosos procesos judiciales que el despido era justificado, y de no lograrlo debían pagar una elevada indemnización y reponer al trabajador en su puesto. Entre 1971 y 1991, el periodo de prueba se convirtió en una pequeña válvula de escape que permitía a los empleadores eludir la estabilidad laboral al menos durante ese lapso. Los contratos temporales representaron otra válvula de escape del empleo formal, pero, paradójicamente, se facilitó su uso recién a partir de 1991, año en el que se inició el proceso de eliminación de la estabilidad laboral. Las distintas combinaciones de estas políticas a lo largo del tiempo para determinar los efectos sobre la conducta de contratación y la estructura de duración del empleo se resumen en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Periodo de prueba y regulaciones de estabilidad laboral

	Duración del periodo de prueba	Condición de estabilidad laboral	Disponibilidad de contratos temporales
1970 - 1978	3 meses	Otorgada después de tres meses	Baja
1978 - 1986	3 años	Otorgada después de tres años	Baja
Junio 1986 - Octubre 1991	3 meses	Otorgada después de tres meses	Baja
Noviembre 1991 - Julio 1995	3 meses	En efecto sólo para los trabajadores contratados antes de noviembre de 1991	Alta
Agosto 1995 en adelante	3 meses	Eliminada	Alta

En 1970, el gobierno militar decretó la estabilidad laboral absoluta para todos los trabajadores asalariados luego de tres meses de iniciados sus contratos. La introducción de la estabilidad laboral significó que luego del periodo de prueba el trabajador sólo podía ser despedido por faltas graves o despido colectivo, y esto debía ser autorizado por las autoridades laborales. La empresa debía demostrar que existía una causa justa para el despido del trabajador, y era la autoridad administrativa de trabajo quien determinaba si éste procedía o no. En caso que la autoridad determinase que el despido

era injusto, la firma debía pagar todos los salarios devengados y el trabajador podía elegir entre la reposición u obtener la indemnización correspondiente y la liquidación de beneficios sociales. Así, para lograr el despido efectivo del trabajador, la empresa debía de negociar con el mismo. En consecuencia, despedir a un trabajador implicaba, además de la indemnización por despido, un proceso engorroso en que la empresa terminaba pagando grandes sumas en costos legales o arreglos extrajudiciales.

En 1978, la Ley 22126 extendió el periodo de prueba de tres meses a tres años, lo cual redujo significativamente la importancia de la estabilidad laboral. Si bien los trabajadores en periodo de prueba no eran, legalmente, trabajadores temporales, en la práctica funcionaban como tales ya que el empleador podía despedirlos sin costo alguno antes de cumplirse los tres años de prueba. Así, estos trabajadores, que recibían todos los beneficios sociales de un trabajador permanente podían ser despedidos en cualquier momento con un pre-aviso de 90 días.

En junio de 1986, durante el gobierno de Alan García, se redujo otra vez el periodo de prueba a tres meses a través de la Ley 24514 y una gran porción de trabajadores adquirieron súbitamente la estabilidad laboral absoluta. Esta ley implicó un alto grado de rigidez durante el periodo 1986-1991. Los trabajadores obtenían estabilidad laboral luego del tercer mes en el trabajo. Si un despido no era justificado, el trabajador afectado tenía derecho a exigir su reposición en su puesto de trabajo o el pago de la indemnización por despido. Esta indemnización por despido era equivalente a tres remuneraciones mensuales si el trabajador tenía entre tres meses y un año, y pagos mucho mayores para duraciones más elevadas. Como se verá más adelante, éste fue el periodo en el que el monto de la indemnización se incrementaba de manera más acelerada con la duración del empleo. Esto hizo que encontrar formas de evadir estas regulaciones fuese algo extremadamente importante para las empresas. Una forma de hacerlo fue la de presionar por la creación del Programa Ocupacional de Emergencia (PROEM), que en la práctica era un mecanismo de empleo temporal. También se recurrió a la firma de cartas de renuncia “voluntaria” sin fecha al inicio del periodo de empleo y que quedaban en manos del empleador. Otra manera de eludir la legislación fue la de despedir a los trabajadores pocos días antes de que éstos completen el periodo de prueba de tres meses y luego recontratarlos de manera sucesiva. Así, entre 1986 y 1991 la probabilidad de perder el trabajo antes de los tres meses era elevada debido a la combinación de un corto periodo de prueba y costos de despido extremadamente altos una vez que se alcanzase la estabilidad laboral.

Un punto que es importante notar es que el cambio generado por la ley de junio de 1986 fue anunciado en junio de 1985, casi un año antes de que la ley fuese promulgada.

Evidencia empírica para ese año no muestra un aumento masivo de despidos de trabajadores que tenían empleos con una duración menor de tres años y que, por ello, no contaban aún con la estabilidad laboral, como hubiese sido razonable suponer. Esto puede ser explicado, en parte, por que el cambio del periodo de prueba coincidió con el inicio del periodo expansivo en que la economía creció a una tasa extremadamente elevada debido al *boom* populista. Por ello, es probable que el hecho de que la economía estuviese en el comienzo de una expansión, y que las expectativas de negocios con respecto a una demanda más elevada estaban aumentando, haya reducido los incentivos de los empleadores para despedir trabajadores que podían convertirse potencialmente en estables. Aún así, el anuncio de la medida, *ceteris paribus*, debe haber tenido un efecto positivo en la rotación de estos trabajadores.

En 1991 se introdujeron varias modificaciones que tenían como objetivo flexibilizar el mercado laboral y reducir los costos de despido y contratación a través del Decreto Ley 728 (Ley de Fomento del Empleo). Una de las intenciones de la reforma era abolir la estabilidad laboral. Sin embargo, la misma era un derecho establecido en la Constitución de 1979, por lo que sólo pudo ser eliminada parcialmente, afectando sólo a aquellos trabajadores que fuesen contratados después de la promulgación de la ley. Así, durante el periodo comprendido entre 1991 y 1995, coexistieron dos regímenes. Los trabajadores contratados antes de noviembre de 1991 podían seguir exigiendo la reposición o el pago de la indemnización, si no se lograba mostrar que el despido era justificado, mientras que los trabajadores contratados después de esa fecha debían esperar que el juez apruebe la reposición o la indemnización. Se mantuvo el periodo de prueba en tres meses, pero se estableció una indemnización por despido igual a cero por los primeros doce meses de trabajo. Esto hizo irrelevante el periodo de prueba, ya que el costo de despido para trabajadores nuevos era cero durante todo el primer año.

Bajo el marco de la nueva Constitución de 1993, la Ley 26513 de julio de 1995 reemplazó la estabilidad laboral absoluta por la protección contra el despido arbitrario, eliminando así la posibilidad de reposición del trabajador y otorgándose sólo el pago de la indemnización en caso de despido injustificado.

3.2 *La Indemnización por Despido Injustificado*

Hasta 1991 el trabajador era, en la práctica, el “dueño de su puesto de trabajo”. Despedir a un trabajador era posible, aunque tremendamente engorroso y sólo a costos muy elevados, que usualmente eran determinados por arreglos extrajudiciales de manera individual con cada trabajador. Si bien en pocos casos se pagaba sólo lo que la regla de indemnización determinaba, ésta constituía un elemento importante del proceso de

negociación. En general, combinando la indemnización por despido con la estabilidad laboral se puede concluir que los costos de despido para los empleadores formales eran extremadamente elevados.

La justificación legal de la indemnización por despido arbitrario es que el trabajador necesita una compensación por la pérdida de bienestar que le causa quedar desempleado, tanto en términos emocionales como financieros. Asimismo, debe de fungir como un seguro de desempleo, y financiar el periodo de desocupación. La necesidad de un seguro ante la eventualidad de un episodio de este tipo podría efectivamente justificar la existencia de una indemnización, pero no justifica de ninguna manera una indemnización que crece con el tiempo en la empresa, como la existente en el Perú. Por otro lado, se argumenta que este pago es una compensación a la inversión que hizo el trabajador para aprender habilidades específicas a la firma.

Desde el punto de vista de la empresa, la indemnización constituye una suerte de impuesto al despido a las empresas que buscan reestructurarse para adaptarse a cambios en las condiciones económicas y la competencia. Si bien la indemnización tiene un componente de seguro de desempleo, al darle forma de indemnización se está incentivando a que los trabajadores conviertan las renunciaciones voluntarias en despidos.

En el Perú, la indemnización por despido fue introducida en noviembre de 1970, durante el gobierno del General Velasco, como un valor fijo equivalente a tres remuneraciones mensuales. En 1978 la indemnización por despido se elevó a doce remuneraciones para aquellos trabajadores con más de tres años en el trabajo. Si el empleado era despedido sin notificación antes de completar los tres años en la empresa recibía sólo tres remuneraciones como indemnización.

Desde 1986 la indemnización por despido fue establecida de acuerdo a una regla que incrementaba el pago que debía de realizar la empresa en función al tiempo que el trabajador había estado en el empleo. La indemnización por despido se fijó en tres remuneraciones para aquellos trabajadores que tenían entre tres meses y un año en la empresa, seis remuneraciones para aquéllos que tenían entre uno y tres años, y doce remuneraciones para aquéllos con más de tres años en la empresa, como se observa en el Cuadro 2. En noviembre de 1991, con el inicio de la flexibilización laboral se redujeron los pagos por indemnización al establecerlos en tres remuneraciones para trabajadores que tenían entre uno y tres años en el empleo, y de allí en adelante una remuneración adicional por cada año en el empleo con un máximo de doce remuneraciones. Asimismo, se ampliaron los causales de despido justificado para incluir ahora la incapacidad del trabajador como causa justa. En 1995, la indemnización por

despido se estableció en una remuneración mensual por cada año de antigüedad en la empresa desde el inicio del contrato. Esta estructura del pago de indemnización redujo considerablemente los costos de despido con relación a la estructura escalonada anterior, a excepción del primer año, en que la indemnización se incrementó de cero a la parte proporcional del pago anual (una remuneración) según los meses transcurridos. En noviembre de 1996, se dio un cambio legislativo en la dirección opuesta. Se estableció que en lugar de recibir una remuneración por cada año en la empresa, el empleado recibiría una remuneración y media⁴. El tope máximo de doce remuneraciones permaneció inalterado.

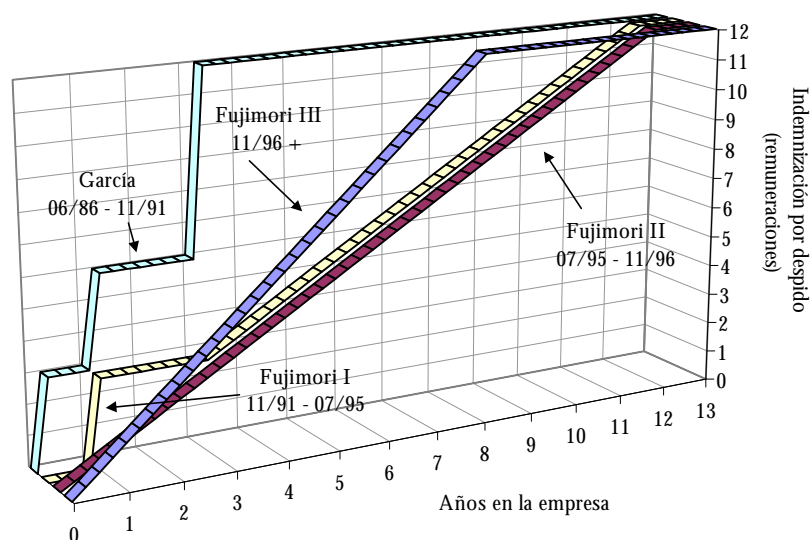
Cuadro 2
Legislación de indemnización por despido: reglas y ejemplos

A partir de:	Regla		Duración del empleo		
	Duración	Indemnización	2 años	10 años	20 años
Junio 1986	3 meses - 1 año	= 3 salarios			
	1 - 3 años	= 6 salarios	6 salarios	12 salarios	12 salarios
	Más de 3 años	= 12 salarios			
Noviembre 1991	3 meses - 1 año	= 0 salarios			
	1 - 3 años	= 3 salarios	3 salarios	10 salarios	12 salarios
	3 - 12 años	= 1 salario por año			
	Más de 12 años	= 12 salarios			
Julio 1995	3 meses - 12 años	= 1 salario por año	2 salarios	10 salarios	12 salarios
	Más de 12 años	= 12 salarios			
Noviembre 1996	3 meses - 12 años	= 1.5 salarios por año	3 salarios	12 salarios	12 salarios
	Más de 8 años	= 12 salarios			

Los distintos regímenes de la estructura de indemnización son comparados también en el Gráfico 2. Claramente, el régimen prevaleciente antes de 1991 era el más costoso para el empleador, debido a la estructura escalonada de la indemnización. Las medidas tomadas posteriormente en el gobierno de Fujimori redujeron este costo, aunque la decisión de elevar el pago de una remuneración mensual por año trabajado a una remuneración y media, tomada en 1996, significó una reversión en el proceso de reducción de los costos de despido.

⁴ El D.L. 855 de noviembre de 1996 determinó una indemnización por despido de media remuneración por año en la empresa, reduciendo considerablemente el costo de despido para los empleadores. Sin embargo, al día siguiente de promulgada esta ley, se publicó una “fe de erratas” en la que se especificaba que la indemnización por despido ascendía a una remuneración y media, y no a media remuneración.

Gráfico 2
Reglas de indemnización por despido, 1986-1997



Es importante notar que, como se mencionara anteriormente, el cambio en la regla de indemnización vino acompañado de cambios en la norma de estabilidad laboral, por lo que el grado de utilización de este pago a lo largo del periodo de análisis debe haber variado de forma considerable según la legislación vigente. Así, hasta 1991 era óptimo para los trabajadores –al menos como parte de una estrategia de negociación- optar por ser repuestos en el puesto de trabajo en lugar del pago por indemnización, lo que en la práctica convertía a la indemnización en la cota inferior del costo de despido. Entre 1991 y 1995, el juez tenía la facultad de determinar si procedía o no la reposición de aquellos trabajadores contratados en fechas posteriores a noviembre de 1991. Finalmente en 1995, al abolirse la estabilidad laboral absoluta para todos los trabajadores, se eliminó la posibilidad de que el juez o el trabajador exigiesen la reposición en el puesto de trabajo, siendo procedente sólo el pago de indemnización. Recién a partir de ese momento la indemnización se constituye como el único costo de despido.

3.3 El Pago Esperado de Indemnización por Despido

En general, la estructura de los pagos por indemnización tiene un efecto sobre las contingencias que debe de hacer una empresa para reducir su personal en caso de *shocks* exógenos que reduzcan su demanda por trabajo. En el caso peruano, además, el costo de despido aumenta con el tiempo que tiene el trabajador en la empresa, lo cual conlleva un cambio en el precio relativo de distintos tipos de trabajador. En este caso, una empresa con muchos trabajadores antiguos afronta pagos más elevados que una empresa con trabajadores poco experimentados. Asimismo, se crean diferencias en los costos de operación de distintos sectores. Sectores que estructuralmente tienen menor rotación

deben mantener menores contingencias que sectores que por razones tecnológicas necesitan mantener a sus trabajadores por mayor tiempo. De otro lado, los cambios en la estructura misma de la indemnización tienen un efecto sobre la política de contratación y rotación de personal de las empresas.

Para conocer la magnitud de las contingencias que se debían de hacer por concepto de indemnizaciones, así como su evolución, se calculó el pago esperado por indemnización de un grupo de empresas formales de Lima Metropolitana utilizando información extraída de la Encuesta de Sueldos y Salarios para Lima Metropolitana del MTPS. Para este cálculo se utilizó la siguiente fórmula:

$$E(sp)_i = \sum_X l_{EU}(X) \cdot N_X \cdot SP(X)$$

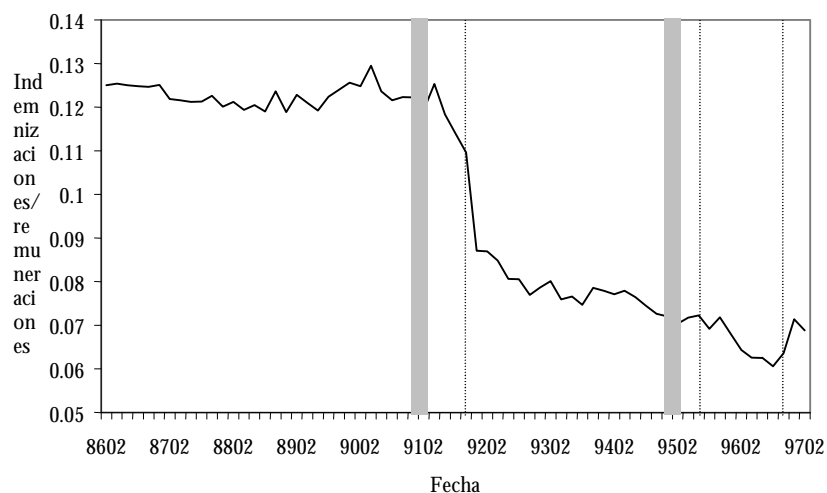
- donde i = Sector de actividad económica
 X = Grupo según duración del empleo del sector i
 $l_{EU}(X)$ = Probabilidad de despido asociada al grupo X
 N_X = Número de trabajadores dentro del grupo X
 $SP(X)$ = Pago de indemnización por despido correspondiente a un trabajador de una duración correspondiente al grupo X .

Así, cambios en el pago esperado de indemnización por despido dependen de la probabilidad de despedir trabajadores, la estructura de duración del empleo y la legislación. Para calcular la probabilidad de despido (l_{EU}) se utilizó la reducción promedio del empleo por sector y por grupo de duración del empleo. En los casos en los que el empleo se incrementó se asumió una variación igual a cero. Para poder observar el efecto de los cambios en las reglas de indemnización por despido sobre el pago esperado fue necesario mantener l_{EU} constante a lo largo del tiempo⁵. El tamaño de los grupos de duración del empleo por sector se calculó en base a información sobre duración del empleo de una muestra de trabajadores de cada sector que se puede extraer de la misma encuesta.

⁵ En principio, la probabilidad de despido (l_{EU}) no es independiente de la regla de indemnización, pues una reducción en el costo de despido (generada por un cambio en la regla) aumenta la probabilidad de despido de un trabajador. Así, una reducción en el pago esperado provocada por un cambio en la regla (reduciendo el pago por año trabajado, por ejemplo) se vería contrarrestada por el probable aumento de la probabilidad de despido. El supuesto de un l_{EU} constante permite apreciar con mayor claridad el efecto específico de cambios en la legislación sobre el costo de despido.

Gráfico 3

Evolución del pago esperado de indemnización por despido



Elaboración propia en base a las Encuestas de Sueldos y Salarios de Lima Metropolitana 1986-1997.
Nota: El pago total esperado de indemnización por despido fue dividido entre el total de remuneraciones para eliminar las tendencias de empleo e ingresos.

■ Cambio en la muestra
- - - Cambio legislativo

El Gráfico 3 muestra la evolución del pago esperado de indemnización por despido para el periodo 1986-1997. Las barras grises indican cambios en la muestra de la encuesta, mientras que las líneas discontinuas indican cambios en la regla de indemnización por despido. En el gráfico se muestra la evolución de la suma del pago esperado total de indemnización por despido dividida entre la suma total de salarios, para eliminar de la serie las tendencias de las evoluciones del empleo y los salarios, y poder capturar de esta manera sólo los efectos de los cambios en la legislación o en la estructura de duración.

Entre 1986 y 1991 se observa un pago esperado por indemnización bastante elevado, consecuente con las conclusiones extraídas del Gráfico 2, al existir una estructura escalonada de indemnizaciones que resultaba bastante costosa. A fines de 1991, con el primer cambio legislativo introducido en el gobierno de Fujimori, se reduce el pago esperado considerablemente. La introducción de una regla de indemnización mucho menos costosa para el empleador, la flexibilización en el uso de contratos temporales y la creación de nuevas alternativas de contratación para jóvenes generaron una recomposición del empleo hacia los trabajadores más jóvenes, de forma tal que se redujo la “antigüedad” promedio de los trabajadores en las empresas formales, reduciéndose el pago esperado de indemnización por despido. En 1995, la caída del pago esperado estaría siendo provocada por el nuevo cambio en la regla de indemnización introducido en julio de ese año. Finalmente el efecto del aumento de la

indemnización de una remuneración por año de servicios a una remuneración y media como pago de indemnización decretado a fines de 1996 puede observarse también en la parte final de la serie⁶.

4. Efectos Económicos de los Costos de Despido

Los costos de despido, determinados por la estructura de indemnizaciones y por la legislación sobre estabilidad laboral, constituyen una suerte de impuesto que las empresas deben de pagar cuando despiden a un trabajador. Este impuesto tiene potenciales efectos negativos sobre el nivel de empleo, ya que mayores costos esperados de despedir al trabajador encarecen el factor trabajo y reducen la contratación, al menos bajo modalidades formales de empleo. También tiene efectos sobre la velocidad de ajuste del empleo a los niveles óptimos y finalmente, tiene efectos sobre la estructura del empleo, en tanto pueden incentivar la contratación informal o la contratación temporal. En esta sección se hace una breve revisión teórica del efecto de la existencia de costos de despido sobre los mecanismos de ajuste del mercado de trabajo, y como las reformas en esta área contribuyeron (o no) a una flexibilización del mismo. Se analiza de manera específica los cambios en el ajuste del empleo formal a cambios en el producto, la utilización de los contratos temporales como mecanismo para eludir los elevados costos de despido, la evolución del sector no protegido por legislación (el empleo informal), y finalmente, los posibles efectos sobre la rotación de la mano de obra.

4.1 Teorías acerca de los Efectos de los Costos de Despido sobre el Empleo

Los costos de despido constituyen un impuesto que las empresas deben de pagar al momento de separar un trabajador. Como tal, encarece el costo esperado del uso del factor trabajo y modifican el nivel de empleo de largo plazo o de estado estacionario. Asimismo, modifican la velocidad a la cual el empleo se ajusta a su nivel de largo plazo, generan cambios en la rotación del empleo y tienen también un impacto sobre la velocidad del cambio tecnológico.

En primer lugar, la existencia de costos de despido aumenta las provisiones financieras que las empresas deben de acumular con el fin de enfrentar posibles despidos en la eventualidad de *shocks* que reduzcan el nivel de demanda de empleo. Esto incrementa el costo esperado de cada trabajador al momento de contratarlo y por lo tanto reduce la demanda de empleo de largo plazo de la firma. Un efecto adicional de

⁶ El gráfico no toma en cuenta los distintos regímenes de estabilidad laboral vigentes a lo largo del periodo de análisis.

los costos de despido es que, en la medida que las decisiones de contratación de personal se hacen irreversibles (extremo al que se llega con la estabilidad laboral absoluta), el trabajo se convierte en un factor cuasi fijo.

De otro lado, la existencia de costos de despido reduce la variabilidad del empleo ante *shocks* que modifican el nivel óptimo de empleo. Así, ante reducciones en la demanda el empleo cae menos, mientras que ante aumentos en la demanda el crecimiento del empleo es menor. Por lo tanto, en periodos de crecimiento del producto, el empleo puede crecer en una menor proporción, en particular si no existe certidumbre acerca de si el *shock* positivo es permanente o no. La mayor parte de los estudios empíricos formales, realizados principalmente para países desarrollados, indican que en los países en los que existen costos de despido (Francia, Alemania) existen mayores rezagos de ajuste del empleo que en aquéllos en los que no existen (Estados Unidos). Asimismo, los rezagos son menores en los periodos en los que los costos de despido son bajos. (Abraham y Houseman, 1994). Por otro lado, hay que tener en cuenta que una diferencia central con el análisis para el caso peruano es la existencia de un vasto sector informal.

Los costos de despido no sólo afectan la velocidad de ajuste del empleo, sino también al tipo de ajuste. Al obstaculizarse los cambios en el número de trabajadores que la empresa puede tener a lo largo del tiempo, una forma en que éstas adecuan su *stock* de empleo a sus necesidades de producción es a través del ajuste por horas trabajadas. Así, en escenarios con altos costos de despido, el empleo suele ajustarse a través del número de horas-hombre, y no tanto a través del número de trabajadores.

Otro efecto de los costos de despido es que suele desincentivar relativamente grupos más la contratación de obreros de menor calificación, jóvenes y mujeres ya que el empleador opta por contratar como trabajadores permanentes a aquéllos de mayor productividad (típicamente, hombres calificados en edad adulta) y que pueden ser menos sustituibles en periodos bajos del ciclo económico (Joll, 1983).

La presencia de altos costos de despido suele reducir la velocidad del cambio tecnológico (Schellhaass, 1993). En primer lugar, los costos de despido impiden la reasignación del factor trabajo en nuevos sectores ya que imposibilitan la reducción de mano de obra en industrias con mercados en declive. En segundo lugar, reducen los incentivos de los empresarios a llevar a cabo un cambio tecnológico ya que no pueden reemplazar su mano de obra por una capacitada para utilizar la nueva tecnología. En tercer lugar, los altos costos de despido reducen los incentivos de los empresarios a explorar nuevos mercados e industrias que impliquen un elevado riesgo comercial,

debido a que el despido de los trabajadores resultaría muy costoso si el proyecto no resultase exitoso. En la medida que los costos de despido son percibidos como un impuesto a la operación de una empresa, se está reduciendo el valor de la empresa y desincentivando la inversión en capital y tecnología. Estos limitantes al cambio tecnológico podrían provocar, en el mediano o largo plazo, una reducción de la competitividad del país (Buechtemann, 1993).

Una reducción en los costos de despido tiene un efecto positivo sobre el proceso de creación y de destrucción de empleos y por ende aumentará la rotación del empleo y reducirá la duración media de los empleos en una economía. Por un lado, las empresas despedirán al personal cuya productividad marginal es menor a su salario pero no lo suficientemente baja como para que valiese la pena incurrir en el costo de despido previo al cambio. Pero por otro lado, al abaratare el precio relativo de la mano de obra se acelerará el proceso de creación de empleos.

4.2 Efectos sobre el Ajuste del Empleo Formal

Como se mencionó en la Sección 4.1, los costos de despido tienen un efecto sobre el nivel de empleo de largo plazo, la capacidad de ajuste del empleo a cambios en el producto, y la velocidad de este ajuste. Estimaciones realizadas por Saavedra y Torero (1999) sobre la demanda de trabajo en empresas formales en el Perú brindan evidencia empírica para este análisis. Utilizando la Encuesta de Sueldos y Salarios para Lima Metropolitana del MTPS se construyó un panel sectorial y otro a nivel de empresas para Lima Metropolitana con observaciones de frecuencia bimestral para el periodo 1987-1997. El Cuadro 3 muestra algunos de los coeficientes obtenidos al estimar la siguiente especificación:

$$\ln L_{i,t} = a + b_1 \ln[w_{i,t} + p_{i,t}] + b_2 \ln E(sp)_{i,t} + c \ln \hat{Y}_{i,t-L} + d \ln \hat{L}_{i,t-L} + e \ln \hat{L}_{i,t-L} \times \ln E(sp)_{i,t} + dt + e_{i,t}$$

donde L es el empleo, w el salario, p los costos laborales no salariales, $E(sp)$ el pago esperado de indemnización por despido, Y es el PBI sectorial trimestral como proxy del producto de las empresas (instrumentalizado con el rezago), \hat{L}_{t-L} es el empleo del periodo instrumentalizado con un sistema de regresiones recursivas utilizando entre uno y cuatro rezagos del empleo, y t es una variable de tendencia. Los subíndices i y t indican el sector económico y el orden en el tiempo, respectivamente. Adicionalmente, la ecuación fue controlada por efectos fijos.

Con respecto al efecto directo del pago esperado de indemnización por despido sobre el empleo, en el periodo 1987-1990, tanto a nivel de empresa como sectorial, la variable $E(sp)$ tuvo un coeficiente negativo y significativo (-0.892 a nivel sectorial y -0.310 a nivel de empresa). Esto es consistente con la teoría de que elevados costos de despido tienen un efecto negativo sobre la demanda de trabajo, reduciendo el nivel del empleo. En el periodo 1995-1997 el coeficiente se reduce considerablemente, cayendo a -0.315 a nivel sectorial y a -0.140 a nivel de empresa, y perdiendo significancia en ambos casos. Esto estaría relacionado a los cambios en la legislación ocurridos a partir de 1991, en que los costos de despido se redujeron fuertemente a través de la eliminación progresiva de la estabilidad laboral y los cambios en la estructura del pago de indemnización por despido. De manera similar, y sólo en el panel a nivel de empresa, la interacción del pago esperado de indemnización por despido con el rezago del empleo, como una medida del costo marginal de cambios en el empleo⁷, tuvo, como era de esperarse, un coeficiente pequeño pero significativo que decrece en el tiempo.

Cuadro 3
Lima Metropolitana: Efecto de los costos de despido sobre estimaciones de demanda de trabajo formal para paneles a nivel sectorial y de empresas, 1987-1997

	Panel sectorial ^{1/}			Panel de empresas ^{2/}		
	1987-1990	1991-1994	1995-1997 ^{3/}	1987-1990 ³	1991-1994	1995-1997
ln(E[sp])	-0.892 ** (0.363)	-0.575 (0.422)	-0.315 (0.632)	-0.310 *** (0.034)	-0.041 ** (0.017)	-0.140 (0.101)
ln(Y)	0.014 (0.067)	0.113 (0.101)	0.094 * (0.053)	0.249 *** (0.008)	0.008 (0.007)	0.085 ** (0.033)
ln(L _{t-4})	0.070 (0.147)	-0.194 (0.215)	0.077 (0.310)	0.736 *** (0.027)	0.942 *** (0.016)	0.616 *** (0.088)
ln(L _{t-4}) * ln(E[sp])	0.042 (0.027)	0.063 (0.045)	0.015 (0.060)	0.071 *** (0.006)	0.006 (0.004)	0.040 * (0.021)
Máx. verosimilitud	210.55	139.45	199.31	2460.04	2484.48	-1389.82
chi2	12547.95 ***	4537.29 ***	3353.03 ***	230609.34 ***	186386.48 ***	2728.07 ***
N	189	189	117	4753	6491	1722

Tomado de Saavedra y Torero (1999)

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a los errores estándar.

Nivel de significancia: * p < = 0.1, ** p < = 0.05, *** p < = 0.01.

1/ Con efectos fijos.

2/ Se incluyó una variable de tendencia, siendo significativa para los periodos 1987-1990 y 1991-1994.

En las estimaciones a nivel sectorial, la elasticidad producto se incrementa del primer al último periodo. Durante el periodo 1987-1990 la elasticidad tiene un valor de 0.014 y no es significativa mientras que el periodo 1995-1997 es de 0.085, con un nivel

⁷ Ver Burgess y Dolado (1989).

de significancia de 90%. Este incremento en la elasticidad producto muestra una respuesta creciente del empleo formal a los cambios en el producto. Sin embargo, no es posible atribuir este cambio solamente a la reducción de los costos de despido. Es necesario tener en cuenta que la información utilizada para estimar las regresiones no permitía diferenciar entre trabajadores temporales y permanentes. Dado que, como se verá más adelante, gran parte de la dinámica del empleo formal en los últimos años se dio a través del mayor uso de contratos temporales, los resultados mostrados en el Cuadro 3 pueden estar combinando ambos efectos. Este problema también se arrastra a la especificación a nivel de empresas.

El empleo rezagado fue incluido para medir la velocidad de ajuste del empleo a cambios en el producto. El coeficiente de esta variable puede situarse entre cero (mayor velocidad de ajuste) y uno (menor velocidad de ajuste). Como se muestra en el Cuadro 3 el efecto de la variable sólo es significativo para el panel de empresas, en el que el coeficiente va de 0.736 en el periodo 1987-1990 a 0.616 en el periodo 1995-1997. Esto sugiere un incremento en la flexibilidad del mercado de trabajo, facilitando la reducción del empleo durante periodos de baja demanda, e incentivando la contratación en periodos de crecimiento de la demanda. La velocidad de ajuste es, sin embargo, mucho menor que la observada en países desarrollados reportada por Abraham y Houseman (1994).

4.3 *Los Contratos Temporales: Una Válvula de Escape del Empleo Formal a los Costos de Despido*

Los contratos temporales han sido utilizados como una medida para reducir los costos de despido y las rigideces del mercado de trabajo, tales como los mecanismos indemnizatorios o las regulaciones de estabilidad laboral. En muchos países de América Latina existen contratos temporales, usualmente con restricciones al número de años por los que se pueden renovar y al tipo de labor que se puede realizar. En Europa existen bajo condiciones muy específicas. En general, en muchos países existen contratos temporales, pero son las regulaciones administrativas las que determinan si realmente son una alternativa viable para los empresarios.

En el caso peruano, los contratos temporales fueron introducidos en 1970. La utilización de este tipo de contratos quedó restringida a labores de naturaleza accidental o temporal, según la Ley 18138 de febrero de 1970. Estos contratos temporales, que acarreaban todos los beneficios sociales establecidos por la ley pero no estabilidad laboral, fueron utilizados de manera limitada debido a que se impusieron elevados costos y restricciones administrativas. Los contratos debían ser aprobados por la

Autoridad Administrativa de Trabajo, que debía verificar previamente que se estuviesen usando los contratos para labores de naturaleza accidental o temporal, tal como lo estipulaba la legislación. Desde 1978, se permitieron contratos temporales para actividades de exportación no tradicional. En 1987 se estableció el Programa Ocupacional de Emergencia (PROEM), que permitió la utilización de contratos temporales de entre 1 y 24 meses y fue utilizado principalmente por empresas grandes. Estos contratos no requerían de la aprobación de la Autoridad de Trabajo que sólo debía ser informada de los mismos. El PROEM fue eliminado a finales de 1989.

Las primeras reformas realizadas en esta área durante el primer gobierno de Fujimori tuvieron como objetivo eliminar las restricciones burocráticas a la utilización de contratos temporales. Con la R.M. 430-90-TR (02.09.90) se determinó que “el contrato de trabajo a plazo fijo o para obra determinada se considerará aprobado a la presentación de la solicitud, sin perjuicio que la Autoridad Administrativa de Trabajo disponga la realización de una visita de inspección, cuando lo considere conveniente”. Así, sólo bastaba con la remisión de una copia del contrato para fines de conocimiento y registro y el pago de la respectiva tasa. Posteriormente, el Decreto Supremo 077-90-TR de diciembre de 1990, amplió las modalidades de contratación por tiempo determinado, eliminando las restricciones que imponía la Ley 18138 para la utilización de contratos temporales. En este decreto supremo se establecieron varias modalidades de contratación a plazo fijo o para obra determinada, ratificadas posteriormente con la Ley de Fomento del Empleo de 1991. Así, los nuevos contratos podían celebrarse cuando así lo exigía la naturaleza temporal o accidental del servicio (u obra) que se iba a prestar (ejecutar), excluyéndose los contratos intermitentes o de temporada que por su naturaleza podían ser permanentes. Las modalidades de estos contratos eran:

- Temporales: por inicio de una nueva actividad, por necesidades del mercado, y por reconversión empresarial;
- Accidentales: ocasional, de suplencia, y de emergencia;
- De obra o servicio: específico, intermitente, y de temporada. Estos últimos eran los únicos que no estaban incluidos en la ley de 1970.

Con respecto a la duración de los contratos, la antigua ley indicaba que los contratos, salvo algunas excepciones, tenían una duración máxima de un año pudiendo renovarse por un periodo igual. Además, podían celebrarse contratos por plazos inferiores a un año, pero que sumados no excediesen de dos años, utilizando para tales efectos la misma modalidad de contratación. También podían celebrarse en forma sucesiva, con el mismo trabajador, diversos contratos a plazo fijo en función a las necesidades del centro de trabajo y que en conjunto no superen la duración máxima de dos años. Por otro lado, a los contratos celebrados bajo las modalidades de suplencia,

específico o intermitente no les resultaba aplicable la limitación de dos años antes referida. La Ley de Fomento del Empleo estableció en tres años el plazo máximo que en conjunto podía laborar un trabajador en las distintas modalidades. En julio de 1995, con la Ley 26513, se amplió dicho plazo a cinco años, pero sólo en algunos casos se modificaron los plazos máximos de cada una de las distintas modalidades.

Cuadro 4
Lima Metropolitana: Asalariados privados según forma de contratación,
1986 - 1997

Año	Permanente	Temporal			Sin contrato**	Total
		A plazo determinado	Periodo de prueba	Otros*		
<i>Asalariados privados formales</i>						
1986	80.7	19.3	----	0.0	19.3	100.0
1987	82.1	17.7	----	0.1	17.9	100.0
1989	82.9	14.3	2.7	0.0	17.1	100.0
1990	80.8	19.2	----	0.0	19.2	100.0
1991	80.1	19.6	----	0.3	19.9	100.0
1992	68.6	30.0	1.4	0.0	31.4	100.0
1993	67.9	29.8	1.9	0.4	32.1	100.0
1994	64.8	33.3	1.9	0.0	35.2	100.0
1995	59.8	39.4	0.5	0.3	40.2	100.0
1997	56.0	39.9	1.6	2.5	44.0	100.0
<i>Asalariados privados totales</i>						
1986	44.7	10.7	----	0.0	10.7	100.0
1987	48.5	10.5	----	0.1	10.6	100.0
1989	50.4	8.7	1.7	0.0	10.4	100.0
1990	44.0	10.4	----	0.0	10.4	100.0
1991	45.8	11.2	----	0.2	11.4	100.0
1992	36.1	15.8	0.7	0.0	16.5	100.0
1993	37.1	16.3	1.1	0.2	17.6	100.0
1994	37.8	19.4	1.1	0.0	20.5	100.0
1995	31.6	20.8	0.3	0.2	21.3	100.0
1997	30.2	21.5	0.8	1.4	23.7	100.0

Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

* Prácticas pre-profesionales, Formación Laboral Juvenil, Contratos de Aprendizaje, etc.

** La categoría sin contrato no aparece en las encuestas de 1986 a 1995. Para esos años se aproxima esta categoría con la cantidad de asalariados privados informales.

El Cuadro 4 permite analizar la evolución de varias categorías de empleo divididas según el tipo de contrato. Los contratos temporales, a pesar de ser administrativamente costosos y engorrosos, fueron utilizados durante los años ochenta debido a que eran una manera de eludir la estabilidad laboral. Sin embargo, la información que se dispone permite inferir que al menos un tercio de los mismos eran trabajadores que estaban en el periodo de prueba. Así, en los años ochenta aproximadamente 10% de los asalariados privados y 18% de los asalariados privados formales trabajaban bajo contratos temporales. A partir de 1992, y coincidiendo con la eliminación de la estabilidad laboral para los trabajadores nuevos y la reducción de trabas para la utilización de contratos modales, los trabajadores no permanentes pasan a

ser un 31% de los asalariados privados formales. Además, durante los años noventa, se incrementó el uso de empresas de *services* y cooperativas, practicantes y la contratación de trabajadores profesionales que brinden sus servicios como si fueran trabajadores independientes, como mecanismos de elusión al contrato permanente. A partir de 1995, luego de que se eliminara totalmente la estabilidad laboral y se ampliaron las facilidades para utilizar contratos modales, este porcentaje se incrementó hasta llegar a 44%. En el Anexo 1 se pueden apreciar las características que distinguen a los empleados permanentes de los temporales conforme ha ido cambiando la legislación laboral.

Desde que se facilitó su uso en 1991, los contratos temporales tendieron a sustituir a parte del empleo permanente, incrementándose su participación dentro del empleo asalariado privado después de 1995, tal como se aprecia en el Cuadro 4. Otras modalidades contractuales, tales como la utilización de prácticas pre-profesionales y los contratos de formación laboral juvenil se utilizan crecientemente, pero sin haber llegado a ser una proporción significativa del empleo asalariado formal. Por otro lado, datos del MTPS indican que durante 1995 se presentaron 378,645 contratos sujetos a modalidad, cifra que aumentó hacia 1996 y 1997 a más de 430,000 contratos al año⁸. Hasta 1991, la principal diferencia entre contratar a un trabajador por tiempo indefinido o a plazo determinado era que el primero adquiriría estabilidad laboral al tercer mes. A partir de ese año, al eliminarse la estabilidad para los trabajadores nuevos, la diferencia entre las dos modalidades se reducía al pago de una indemnización. Luego, con la eliminación de la estabilidad laboral absoluta en 1995, el incentivo por contratar trabajadores de forma temporal debería de haberse reducido en gran medida. Más aún, teniendo en cuenta que para despedir a un trabajador temporal sin causa justificada es necesario pagarle todas las remuneraciones faltantes hasta la terminación de su contrato, se puede afirmar que en muchos casos el costo de despido de un trabajador temporal puede resultar más elevado que el de un trabajador permanente⁹. Sin embargo, el uso de contratos temporales se ha expandido de manera sostenida a pesar de la reducción de los costos de despido de los trabajadores permanentes. Mas aún, analizando cifras absolutas, es claro que casi todo el crecimiento del empleo asalariado formal observado en el periodo 1993-1997, se ha dado a través de la utilización de contratos temporales.

⁸ Según la Encuesta de Opinión del INEI de agosto de 1998, los empresarios declaran que el 47% de las nuevas contrataciones son con contratos temporales a plazo fijo, el 22% son contratos indefinidos, un 7% son contratos de prácticas pre-profesionales o formación laboral juvenil, un 14% son contrataciones bajo la modalidad de proveedor de servicios y 6% utilizan empresas de servicios o *services*. Nótese que las dos últimas modalidades, que abarcan un quinto del total de la utilización de factor trabajo, son en realidad contrataciones de servicios de terceros (individuos y/o empresas) y no son nunca parte de la planilla de la empresa.

⁹ Si, por ejemplo, el contrato de un trabajador es de 6 meses y la empresa lo quiere despedir al cuarto mes, debe de pagarle 3 salarios de indemnización (equivalente a 1.5 salarios por cada mes no laborado). Si su contrato hubiera sido indefinido, la indemnización hubiera sido sólo 0.66 salarios mensuales (equivalente a 1.5 salarios por 4/12 de año de antigüedad en la empresa).

Pueden encontrarse algunas explicaciones alternativas al aumento del uso de modalidad contratos no permanentes. En primer lugar, es posible que algunas formas de empleo temporal estén siendo utilizadas como una forma de eludir el pago de los costos no salariales, que no han disminuido a lo largo del periodo de análisis¹⁰. Tanto los trabajadores permanentes como los contratados a plazo determinado están afectos a los mismos pagos y contribuciones, pero los trabajadores que trabajan bajo convenios de Prácticas Pre-Profesionales, Formación Laboral Juvenil, y Contratos de Aprendizaje, sólo están afectos al pago del seguro médico¹¹. Efectivamente, los datos de las Encuestas de Hogares indican que en Lima Metropolitana el empleo asalariado privado dentro de estas categorías creció de 2,278 trabajadores en 1995 a 18,366 en 1997. Sin embargo, si bien el crecimiento porcentual de estos grupos es bastante elevado, su participación porcentual resulta minoritaria, por lo que no explica la mayor parte del crecimiento del empleo asalariado privado temporal.

Por otro lado, es posible que los empleadores utilicen la contratación temporal como una forma de reducir la afiliación sindical de sus trabajadores. Son muy pocos los trabajadores temporales que se encuentran afiliados a un sindicato, por lo que el aumento de la participación de estos trabajadores dentro del empleo asalariado privado debe haber contribuido a la reducción en la tasa de afiliación sindical. Si bien el marco legal le otorga a los trabajadores temporales el derecho a la sindicalización, la prerrogativa del empleador de renovar un contrato temporal funge de elemento disuasivo para la afiliación. Otra posible explicación del aumento en la participación de los trabajadores temporales se encuentra en Chacaltana (1998), que la relaciona al menor poder de negociación que poseen estos trabajadores. Así, al momento de renovar su contrato, el empleador puede traspasar al trabajador cualquier aumento en los costos no salariales a través de un menor salario. Este mecanismo toma importancia en un contexto de baja inflación y de rigidez a la baja de los salarios nominales.

Sin embargo, y retornando al posible efecto de los costos de despido sobre la utilización de los contratos temporales, es posible que exista un problema de expectativas y de desconfianza acerca de la dirección de los posibles cambios en la legislación laboral. Si bien el contrato permanente tiene en muchas circunstancias costos legales de despido menores que lo que implica romper un contrato temporal, es posible

¹⁰ En el Anexo 2 se detalla la evolución de los costos no salariales en los últimos años.

¹¹ Al analizarse más detalladamente la composición de la categoría de contratados a plazo determinado se halló que algunos trabajadores independientes que prestaban servicios cobrando honorarios profesionales con RUC se encontraban registrados dentro de esta categoría. Estos trabajadores son más “baratos” para el empleador en términos de costos no salariales (sólo están afectos al pago de FONAVI), por lo que se consideró que podrían explicar parte del crecimiento del empleo temporal al ser utilizados como mecanismo de elusión de los costos no salariales. Sin embargo, se descartó esta posibilidad debido a que en la encuesta de 1997 sólo había 9,500 casos como éste (lo que representa el 3.3% de los trabajadores contratados a plazo determinado).

que tenga costos esperados elevados. En primer lugar, el costo de despido de salario y medio por año de trabajo que rige actualmente es elevado de por sí, más aún si además existen los depósitos de Compensación por Tiempo de Servicios. Pero más importante que eso, al contrato permanente se le imputa un costo esperado adicional determinado por la probabilidad de que la legislación laboral cambie y se haga menos flexible (en un caso extremo, que se otorgue estabilidad laboral a los trabajadores permanentes). ¿Cuál es el sustento para este temor respecto de posibles cambios en la legislación laboral? Es posible que este problema de expectativas se relacione al aumento del costo de despido que se dio en 1996, cuando a través de una fe de erratas se incrementó la indemnización a una remuneración y media por año trabajado, en un retroceso evidente en la reforma laboral. También es posible que luego de varias décadas de haber tenido una de las legislaciones laborales más rígidas y complejas del continente, muchas empresas no hayan asimilado totalmente la nueva legislación.

Aunque no se tiene evidencia sistemática, parecería que la estrategia actual de muchas empresas es utilizar los contratos temporales para reducir al mínimo los costos de despido, firmando contratos temporales de muy corto plazo que se renuevan continuamente. Este uso enrevesado de contratos temporales tiene finalmente un impacto negativo sobre la productividad del trabajador, ya que la excesiva rotación y la inexistencia de un compromiso tácito entre trabajador y empresa reduce las posibilidades de adquisición de habilidades y de entrenamiento en el trabajo.

4.4 Efectos sobre el Sector no Protegido: El Empleo Asalariado Informal

Como se mencionó anteriormente, ante la presencia de altos costos de despido la velocidad de ajuste y la trayectoria del empleo asalariado formal divergen del óptimo. Otro mecanismo de ajuste de las empresas que les permite evitar incurrir en costos de despido y costos laborales no salariales es el uso de contratos informales de trabajo. En el Gráfico 4 se observa la evolución del empleo asalariado y del PBI. Al interior del asalariamiento privado se encuentra que mientras el asalariamiento privado informal¹² crece de una manera más o menos vegetativa, el formal responde de una manera clara al ciclo económico. Sin embargo, esta respuesta es nítida a partir de 1993; entre 1986 y 1991 el empleo asalariado privado formal cae sólo ligeramente a pesar de la fuerte caída del producto. Esto puede deberse en parte a la existencia de elevados costos de despido que dificultaban el ajuste de la demanda de empleo formal a los niveles deseados por las empresas. Así, esto es consistente con una reducida elasticidad a la baja del empleo en

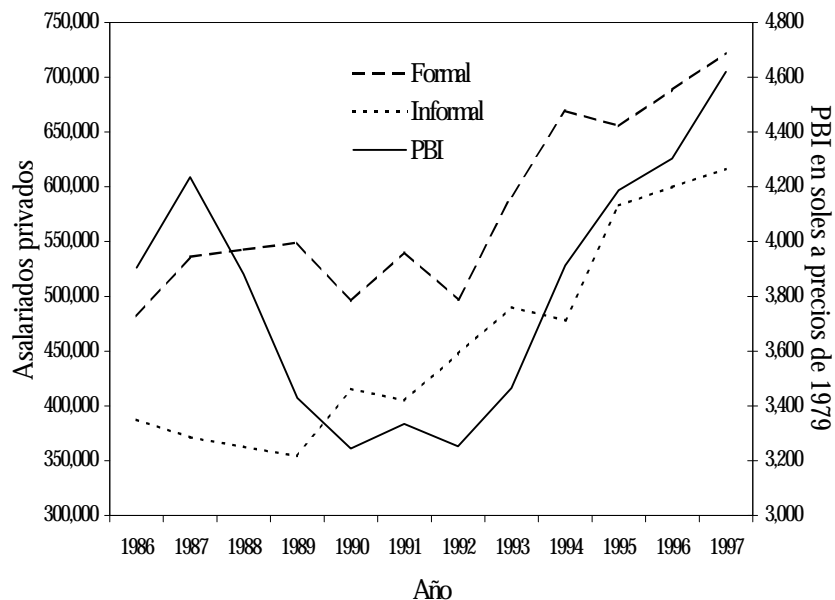
¹² Aquí se utiliza una definición “legalista” de formalidad. Se considera formal al trabajador que recibe beneficios sociales, pertenece a un sindicato, es empleado público o recibe boleta de pago. En el Anexo 3 se discute la definición y se compara con la definición tradicional utilizada por la OIT.

momentos de reducción de la demanda. El ajuste, sin embargo, se dio en la forma de salarios; si bien los empleados permanentes lograron mantener su puesto de trabajo, sus salarios reales se redujeron en casi 50% durante ese periodo.

A partir de 1991, en cambio, la elasticidad empleo-producto se incrementa sustancialmente, y el empleo formal crece con el aumento de la producción¹³. Esto se puede ligar al hecho de que en ese año se eliminó la estabilidad laboral para los trabajadores nuevos y se redujo el monto de las indemnizaciones. Pero además de la reducción de costos de despido, hubieron dos cambios con efectos contrapuestos sobre la evolución del asalariamiento formal. Por un lado, se facilitó la utilización de los contratos temporales, hecho que explica una parte importante del crecimiento del empleo asalariado privado formal. Pero por otro lado, hacia 1991, se incrementó el costo no salarial efectivo, lo cual en teoría tiene un efecto negativo sobre la demanda de empleo formal (Anexo2). Nótese que en 1991 se inicia también el proceso de apertura económica, que potencialmente podía haber tenido efectos negativos importantes sobre el empleo. A nivel agregado, al menos, no existe una caída del empleo formal a partir de ese año, fenómeno que se limita a ciertas ramas del sector manufacturero (Saavedra, 1996).

Gráfico 4

Lima Metropolitana: Empleo asalariado privado formal e informal y PBI (Perú), 1986 - 1997



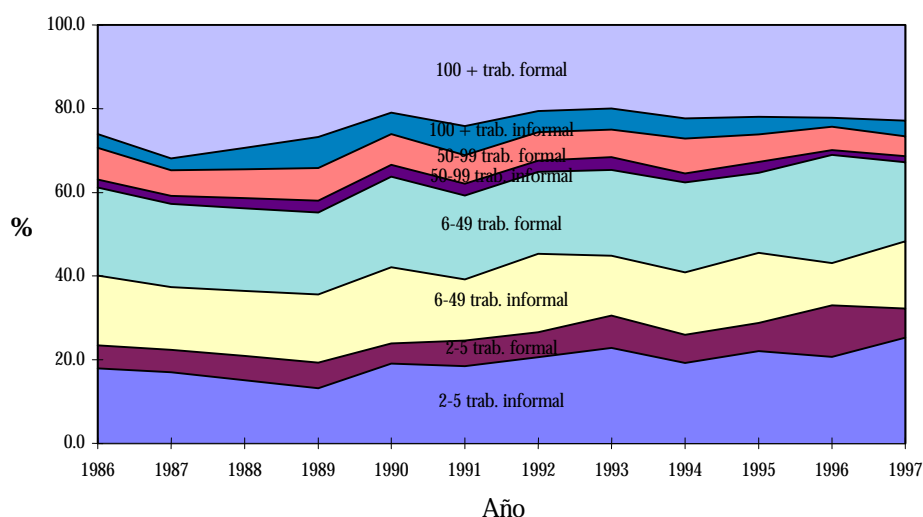
Fuente: Encuesta de Hogares del MITPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997, SIEM

En contextos en los que existen costos de despido –cuyo caso extremo es la estabilidad laboral– las empresas idean distintos mecanismos para eludir estos pagos, flexibilizar de facto la contratación de mano de obra y reducir el precio de la misma.

Esencialmente, crece el empleo de los sectores que no se encuentran protegidos por la legislación. Así, el primer gran mecanismo se refleja en la informalidad¹⁴. El sector informal, definido como aquél constituido por trabajadores y empresas que no cumplen con las regulaciones establecidas comprende a más del 50% del empleo urbano en Lima Metropolitana. Como se muestra en el Gráfico 5, la informalidad dentro del empleo asalariado es todavía muy grande y, además, se encuentra en empresas de todo tamaño. Más aún, se observa que durante el periodo de fuerte crisis económica (1989-1993) una proporción importante del empleo en empresas de más de 100 trabajadores es informal. Esto es consistente con la afirmación de De los Heros y Kritz (1992) de que el 25% de los trabajadores en empresas entre 100 y 500 trabajadores estaba contratado ilegalmente.

Gráfico 5

Lima Metropolitana: Composición del empleo asalariado privado, 1986-1997



Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

En general, para las empresas más grandes es difícil y arriesgado contratar personal en planilla negra (o pagar parte del salario de un trabajador “bajo la mesa”). Debido a esto, parte de la caída del empleo en empresas de gran tamaño entre 1987 y 1992 puede ser explicada por la presencia de elevados costos de despido¹⁵. Dado que las empresas medianas y pequeñas corren menos riesgos de ser detectadas, éstas se convierten en algo muy cercano a un sector “no protegido”, como lo indica la elevada incidencia de informalidad en estas empresas, y por lo tanto, puede ser uno de los factores detrás del aumento en su participación en el empleo. Como se puede apreciar

¹³ Una descripción de la evolución agregada del empleo se encuentra en Saavedra (1998).

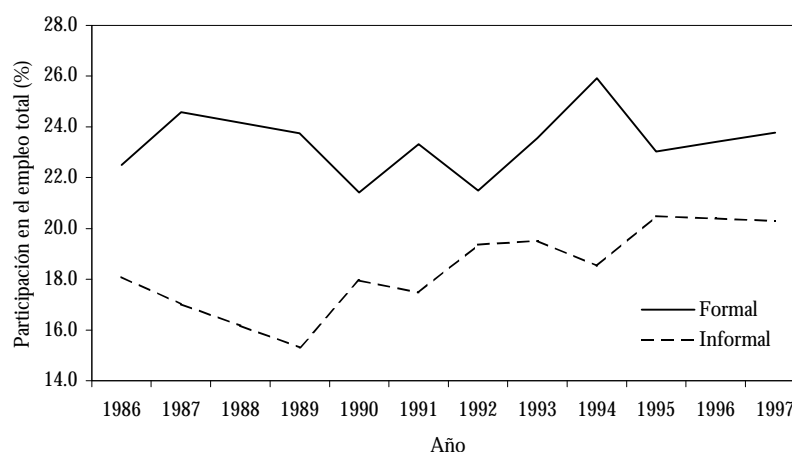
¹⁴ En el Anexo 3 se analiza con mayor detalle la división entre empleo formal e informal.

¹⁵ La reducción de la participación de las empresas de más de 100 trabajadores en el empleo asalariado ha sido documentada en Saavedra (1996).

en el Gráfico 5, a partir de 1993 la tendencia decreciente en la participación del empleo en empresas grandes se detiene, y desde entonces se observa una ligera recuperación.

Resulta interesante notar que el empleo asalariado privado formal, como porcentaje del empleo total, se ha mantenido estancado en todo el periodo de análisis, a diferencia del empleo asalariado privado informal, que ha crecido ligeramente con respecto al promedio observado en los ochenta (ver Gráfico 6). En este sentido, llama la atención que la reducción en los costos de despido no haya provocado un aumento en la participación del empleo asalariado privado formal y una reducción de la participación del empleo asalariado privado informal. Esto se debe, en parte, a que no se ha observado una tendencia decreciente en los costos no salariales, sino que más bien se han incrementado después de las reformas¹⁶.

Gráfico 6
Lima Metropolitana: Participación del empleo asalariado privado formal e informal en el empleo total, 1986-1997



Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

4.5 *Efectos de los Costos de Despido y los Contratos Temporales sobre la Rotación y Duración del Empleo*

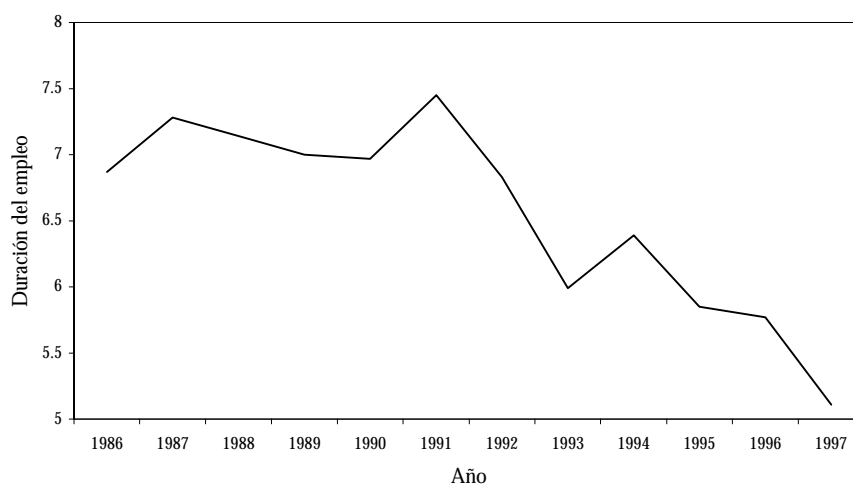
Otro tema importante potencialmente ligado a los cambios en la legislación acerca de los costos de despido es el aumento en la rotación del empleo y la reducción en la duración media del empleo. Las Encuestas de Hogares del MTPS y el INEI no tienen la información ideal para analizar esta variable ya que no permiten medir duraciones completas, sino más bien duraciones truncadas a la derecha¹⁷. Sin embargo, Lancaster

¹⁶ Ver Anexo 2.

¹⁷ Es decir, duraciones en las que se asume que el episodio de empleo culmina al momento de la encuesta.

(1990) probó que es posible asumir que dada una función de densidad de duraciones completas para una muestra del *stock* de trabajadores, existe una función de densidad de duraciones truncadas relacionada. Más aún, es posible asumir que para trabajadores con cierto tiempo en el mercado laboral, la función de densidad de la duración restante es la misma que la de la duración truncada. Por esto, en principio, el valor esperado de duraciones completas es el doble del valor esperado de las duraciones incompletas (truncadas)¹⁸. Esto será cierto para aquellos trabajadores que no estén comenzando o terminando sus carreras en el mercado laboral, y probablemente para el promedio de toda la población (Burgess y Rees, 1997). Teniendo en cuenta esto, el Gráfico 7 muestra la duración (truncada) media de los empleos de 1986 a 1997. Tal como se puede apreciar, resulta evidente que la duración media del empleo se ha reducido consistentemente desde 1991.

Gráfico 7
Lima Metropolitana: Duración del empleo, 1986-1997

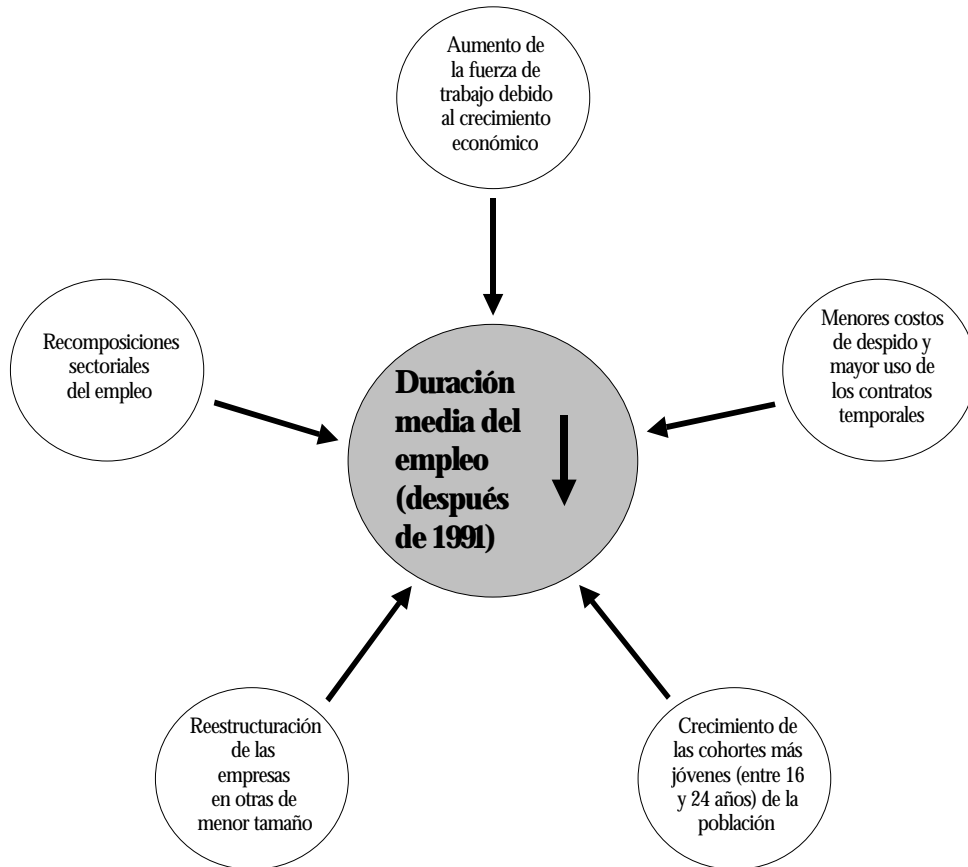


Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

Existen varios factores que pueden alterar la duración media y la rotación del empleo. En primer lugar, cambios legislativos como la reducción de los costos de despido junto con la mayor utilización de contratos temporales reducen la duración media del empleo, ya que facilitan relaciones laborales de corto plazo. Sin embargo, el marco institucional no es el único elemento que puede influir en la duración del empleo, ya que también se ve afectada por los siguientes factores:

¹⁸ Este es un caso especial en el que las duraciones completas se distribuyen exponencialmente, lo que implica que $\sigma^2 = \mu^2$.

Gráfico 8
Factores que influyen en la reducción de la duración media del empleo



–**Ciclo económico.** En las etapas de crecimiento económico existe una mayor creación neta de empleos, y por lo tanto una mayor inserción de trabajadores en puestos de trabajo nuevos, lo que reduce la duración media del empleo. De forma inversa, en etapas de recesión se crean menos nuevos empleos, lo que tiende a aumentar la duración media.

–**Crecimiento demográfico.** Un aumento en el tamaño de las cohortes más jóvenes (entre 16 y 24 años) provoca una reducción en la duración del empleo, no sólo porque son trabajadores que tienen poco tiempo en el mercado de trabajo, sino también porque los jóvenes suelen tener una alta rotación del empleo.

–**Recomposición sectorial del empleo.** Reasignaciones del empleo de un sector económico a otro reducen la duración media del empleo. Por otro lado, el crecimiento de sectores como el de Servicios, que es un sector de alta rotación, provoca también una reducción de la duración del empleo.

–Reestructuración de las empresas en otras de menor tamaño. La reestructuración de las empresas en otras de menor tamaño reduce la duración del empleo. El empleo en empresas suele ser más estable que el empleo en empresas pequeñas.

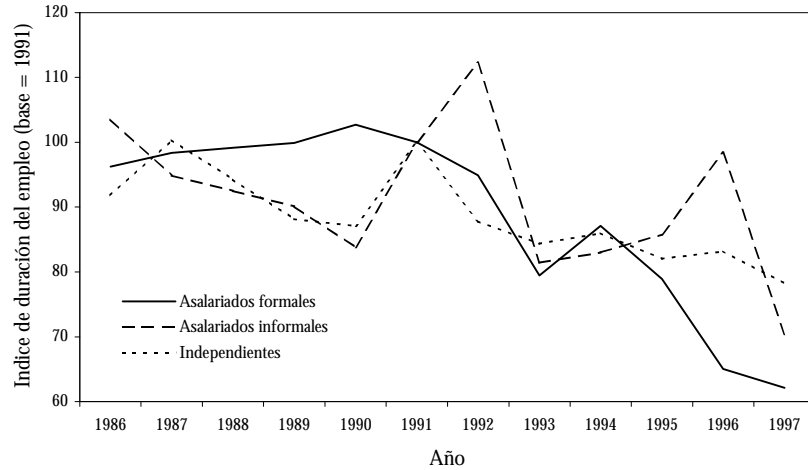
Así, si bien la reducción de la duración del empleo mostrada en el Gráfico 7 se debe en parte a los cambios legislativos (reducción de los costos de despido y flexibilización en el uso de contratos temporales), parte de dicha caída se debe a estos otros factores. En primer lugar hay que notar que dado que el empleo total estuvo estancado entre 1988 y 1992, se redujo la creación de empleos nuevos; así, se reduce el flujo de empleos de corta duración y la duración media de los empleos existentes tendería inclusive a aumentar, lo cual estaría explicando la evolución de la duración media observada hasta 1991. De manera opuesta, el aumento del empleo a partir de 1993 debido al crecimiento económico implicó la inserción de trabajadores en nuevos empleos lo cual reduce la duración media. A esto se debe de añadir el hecho que como consecuencia de la liberalización comercial y del proceso de apertura económica en general, se aceleró el proceso de creación y destrucción de empleos, al reducirse el nivel de actividad en ciertos sectores productivos e incrementarse en otros. Dado que el empleo en su conjunto se incrementó, la creación neta de empleo fue mayor que la destrucción de empleos, generándose un mayor flujo de empleos recientemente creados y por ende una menor duración media de los empleos. Asimismo, los procesos de renovación tecnológica que se observaron como parte de la liberalización económica en general, llevaron a que muchas empresas prefirieran contratar a trabajadores jóvenes y sustituir a los trabajadores con mayor antigüedad en la empresa. Al margen de cómo se inserten estos trabajadores de nuevo en el mercado de trabajo, la aceleración de este proceso genera una reducción en la duración media del empleo.

Sin embargo, se encuentra que la duración media de los empleos continuó reduciéndose entre 1995 y 1997 –a pesar de que el crecimiento del empleo fue menor que el observado en los años anteriores y que el crecimiento económico se desaceleró. Esto sugiere que otros factores están detrás de éste fenómeno. En teoría, resulta evidente que los cambios en la legislación laboral introducidos tenderían a reducir la duración y aumentar la rotación del empleo. Una forma de analizar el efecto específico de la legislación laboral sobre la duración del empleo es diferenciando la evolución de la duración del empleo asalariado formal del asalariado informal y del independiente, ya que los cambios afectan directamente sólo a los primeros. En el Gráfico 9 se puede observar que hasta 1991 la duración del empleo asalariado formal no evidenciaba ninguna reducción significativa. A partir de ese año, en que se inician las reformas

laborales, la duración del empleo asalariado formal comienza a disminuir de forma más acelerada que para los otros grupos.

Gráfico 9

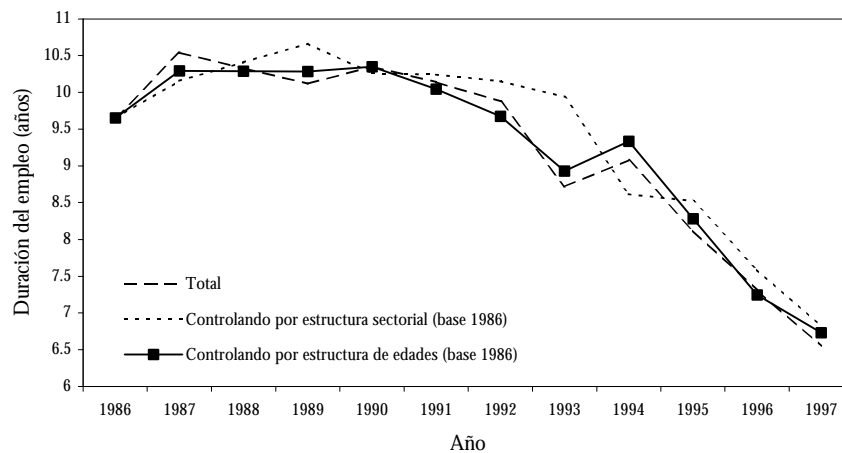
Lima Metropolitana: Índice de duración del empleo de los trabajadores asalariados formales, informales, e independientes, 1986-1997



Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

Gráfico 10

Lima Metropolitana: Duración media del empleo de los trabajadores asalariados formales hombres entre 25 y 55 años, 1986-1997



Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

Por otro lado, como se mencionó, el mayor crecimiento poblacional de las cohortes más jóvenes (entre 16 y 24 años) ha implicado un cambio en la estructura demográfica de la fuerza de trabajo, que incorpora crecientemente un mayor número de jóvenes, lo que tiende a disminuir la duración media. Asimismo, el crecimiento del

sector Servicios, que explica parte importante del crecimiento neto del empleo y que suele tener duraciones menores podría reducir la duración media del empleo. En el Gráfico 10 se muestra la duración del empleo fijando la estructura de la población ocupada según sexo y edad, y la estructura sectorial. Si bien las evoluciones difieren ligeramente de la evolución de la duración del empleo asalariado formal que se muestra en el Gráfico 7, se observa que se mantiene la clara tendencia decreciente. El único factor importante que no se estaría controlando es el del crecimiento económico, pero los controles demográficos y sectoriales, junto con la evidencia de que la reducción es más marcada para los asalariados que para los independientes, sugiere que parte de la reducción en la duración del empleo puede atribuirse a los cambios en la legislación laboral. En particular, a la mayor utilización de contratos temporales y a la reducción en los costos de despido.

5. Reflexiones Finales

Hasta comienzos de los noventa, los costos de despido impuestos por la legislación laboral peruana fueron muy elevados. La estabilidad laboral absoluta y los altos pagos de indemnización por despido eran en la práctica impuestos a la contratación formal que convertían además al empleo formal en un factor de producción cuasi-fijo. En los ochenta, la informalización del empleo y la utilización de formas provisionales de contratación temporal como el PROEM fueron la única forma de darle a las firmas cierta capacidad para ajustar su demanda de empleo a las necesidades determinadas por los cambios en el producto. Durante la grave crisis macroeconómica de fines de los ochenta, el empleo pudo ajustarse por precios (a través de una fuerte caída de los salarios reales facilitada por la hiperinflación) por lo que el nivel de empleo no cayó tanto como el producto. Sin embargo, las reformas estructurales de inicios de los noventa hicieron necesaria una mayor flexibilidad del empleo para que éste pudiese ajustarse a las nuevas estructuras de producción generadas por los procesos de apertura económica y competencia.

Los cambios legislativos observados durante los noventa permitieron reducir los costos de despido. Por un lado, el pago de indemnización por despido se redujo considerablemente en comparación con el esquema vigente en los ochentas (a pesar del retroceso observado a fines de 1996). Se ha encontrado que los pagos esperados por conceptos de indemnizaciones como porcentaje de las remuneraciones totales se redujeron de manera muy importante, en particular en 1991, lo que implicó una caída drástica en los costos de contratación y despido. Por otro lado, la estabilidad laboral

absoluta fue reemplazada por la protección contra el despido arbitrario en 1995, eliminándose la reposición del trabajador en el empleo¹⁹.

Los efectos de los elevados costos de despido sobre el mercado de trabajo fueron considerables. En primer lugar, tuvieron un efecto negativo sobre la demanda de mano de obra formal y redujeron la velocidad del ajuste de la demanda de empleo formal. Estimaciones de demanda de trabajo en empresas formales que incluyen medidas de los costos de despido muestran que los cambios legislativos en esta área han reducido el impacto negativo de los costos de despido sobre el nivel de empleo. Esto se debería al hecho de que el costo efectivo del factor trabajo cae cuando la provisión que debe de hacer el empleador por concepto de indemnización, dada una probabilidad positiva de despido, se reduce. Asimismo, se encuentra evidencia que la flexibilización laboral ha aumentado la velocidad de ajuste del empleo, aunque sólo ligeramente. También se encuentra evidencia, aunque no muy robusta de que la elasticidad producto de la demanda por empleo ha aumentado en los últimos años, aunque no ha sido posible determinar que magnitud de este cambio es atribuible a la reducción en los costos de despido y que magnitud a la mayor utilización de contratos temporales.

De otro lado, es usual que en periodos de recesión o de reestructuración económica, los gobiernos de países en los que existen mecanismos de estabilidad laboral u otros mecanismos de restricción al despido, flexibilicen de alguna manera el proceso de contratación, típicamente utilizando contratos temporales. Este fue el caso de España a comienzos de los años ochenta, por ejemplo (Bentolila y Saint-Paul, 1992). En el Perú, la evidencia muestra que en los años ochenta tanto estos contratos como la figura del periodo de prueba ya se utilizaban intensivamente para eludir el uso de contratos permanentes, a pesar de las trabas administrativas existentes para su uso. En los noventa, junto con la reducción del costo de despido para el contrato permanente, se facilitó el uso de contratos temporales ampliándose los causales para su utilización, y limitando el rol de la autoridad de trabajo al registro y verificación de los contratos. El análisis realizado muestra que una parte importante del crecimiento del empleo durante los noventa se dio bajo la modalidad de contratos temporales. Así la participación de esta modalidad dentro del empleo asalariado formal creció de 19% en 1986 a 44% en 1997.

Existe, sin embargo, un aparente contrasentido en el incremento de la contratación temporal luego de la eliminación de la estabilidad laboral, en tanto el uso de contratos temporales debía justamente de haberse reducido al haberse abaratado el uso del

¹⁹ Ya en 1991 se había transferido la decisión entre reposición o pago de indemnización en casos de despido injustificado del trabajador al juez para los empleados contratados en fechas posteriores a noviembre de 1991.

contrato permanente. En este trabajo se esbozan varias razones que pueden explicar este hecho. Una de las principales causas parece ser un fenómeno de expectativas. Es muy probable que exista inseguridad con respecto a la permanencia del régimen laboral más flexible establecido en los noventas. ¿Cuál es el sustento para este temor respecto de posibles cambios en la legislación laboral? Es posible que este problema de expectativas se relacione al aumento del costo de despido que se dio en 1996, cuando a través de una fe de erratas se incrementó la indemnización a una remuneración y media por año trabajado, haciendo más caro el uso de contratos indefinidos en un retroceso evidente en la reforma laboral. También es posible que luego de varias décadas de haber tenido una de las legislaciones laborales más rígidas y complejas del continente, muchas empresas no hayan asimilado totalmente la nueva legislación. Otra explicación para el uso de contratos temporales es que éstos reducen la posibilidad de que se formen sindicatos en las empresas. Aún cuando la ley asegura el derecho del trabajador temporal a sindicalizarse, las empresas pueden decidir no renovar el contrato de los trabajadores que lo hacen. En todo caso, y aunque no se tiene evidencia sistemática, parecería que la estrategia actual de muchas empresas es utilizar los contratos temporales para reducir al mínimo los costos de despido, a través de la firma de contratos temporales de muy corto plazo que se renuevan continuamente. Esto, sin embargo, tiene un potencial impacto negativo sobre la productividad del trabajador, ya que la excesiva rotación y la inexistencia de un compromiso tácito entre trabajador y empresa reduce las posibilidades de adquisición de habilidades y de entrenamiento en el trabajo.

Por otro lado, la legislación laboral vigente a fines de la década de los noventas otorga una indemnización por despido arbitrario de un salario y medio por año trabajado. Esta cifra parecería excesiva en un contexto en que la CTS ya provee al trabajador de los recursos necesarios para financiar un potencial período de desempleo. En este sentido, una reducción del costo de despido, por ejemplo reduciendo la indemnización a medio mes por año trabajado, reduciría el costo relativo de utilizar contratos indefinidos y desincentivaría el uso de contratos temporales.

Los costos de despido tienen también un impacto sobre el comportamiento del sector no protegido. En el Perú, el gran mecanismo de ajuste del empleo total fue la informalización de la relación laboral. Así, el desarrollo del sector informal fue una forma para que los dueños del capital del sector competitivo de la economía (que no recibían rentas extraordinarias provenientes de la protección o de estructuras oligopólicas) pudieran contar con el factor trabajo. La reducción de los costos de despido debería de haber tenido como efecto una reducción de la participación del empleo asalariado informal durante los noventas. Sin embargo, esta se incrementó

ligeramente, posiblemente debido al incremento de los costos laborales no salariales (contribuciones y beneficios laborales).

Finalmente, el análisis muestra también una reducción marcada de la duración media del empleo y un incremento de la rotación de los trabajadores de un empleo a otro, en particular a partir de 1993. Si bien existen varias hipótesis que pueden explicar parte de este cambio (crecimiento demográfico, creación y destrucción de empleos debido al crecimiento económico, crecimiento del sector servicios, recomposición del empleo como consecuencia de cambios tecnológicos, entre otras) simulaciones de la evolución temporal de la duración media del empleo en las que se controla por la estructura demográfica y sectorial del empleo no mostraron diferencias significativas. El análisis realizado mostró que, el aumento en la rotación de los empleos fue mucho mayor entre los asalariados que entre los independientes, que no son afectados directamente por la legislación. Justamente, a partir del inicio de las reformas, la duración del empleo asalariado formal comienza a disminuir de forma más acelerada que para los otros grupos. Así, el análisis sugiere que parte de la reducción en la duración del empleo puede atribuirse a los cambios en la legislación laboral. En particular, a la mayor utilización de contratos temporales y a la reducción en los costos de despido.

6. Referencias

- Abraham, K.; Houseman, S. (1994). "Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility? Lessons from Germany, France, and Belgium". En: Rebecca Blank (ed.), "Social Protection vs. Economic Flexibility, Is There a Trade-off?", The University of Chicago Press for the NBER.
- Bentolila, S.; Saint-Paul, G. (1992). "The Macroeconomic Impact of Flexible Labor Contracts with an Application to Spain". En: *European Economic Review*, 36.
- Bernedo, J. (1998). "Reforma laboral, empleo y salarios", mimeo.
- Buechtemann, C. (1993). "Introduction: Employment Security and Labor Markets". En: Buechtemann (ed.), "Employment Security and Labor Market Behavior", Nueva York, ILR Press.
- Burgess, S.; Dolado, J.J. (1989). "Intertemporal Rules with Variable Speed of Adjustment: An Application to U.K. Manufacturing Employment". En: *Economic Journal*, 99, junio.
- Burgess, S.; Rees, H. (1996). "Job Tenure in Britain: 1975-92". En: *The Economic Journal*, 106, marzo.
- Chacaltana, Juan (1998). "Los costos laborales efectivos: Una estimación para el caso peruano". Mimeo, documento preparado para la OIT.
- Cox-Edwards, A. (1997) "Labor Market Regulations in Latin America: An Overview" en Edwards, Sebastián y Nora Lustig, eds. (1997)
- Edwards, S.; Lustig, N. (1987). "Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility", Washington: Brookings Institution Press.
- Gonzales, J. A. (1998). "Labor Market Flexibility in 13 Latin American Countries and the United States: Stylized Facts about the Relationship between Output and Employment and Wages", Office of the Chief Economist, World Bank.
- Hamermesh, D. (1993). "Employment Protection: Theoretical Implications and Some U.S. Evidence". En: Buechtemann (ed.), "Employment Security and Labor Market Behavior", Nueva York, ILR Press.
- Hamermesh, D. (1995) "Labor Demand" Princeton University Press, Princeton.
- Joll, C. (1983). "Developments in Labor Market Analysis". Londres, Allen and Unwin.
- Journal of Labor Economics*. "Labor Market Flexibility in Developing Countries", Vol. 15, N° 3, Parte 2, julio 1997.

- Lancaster, T. (1990). "The Econometric Analysis of Transition Data". Cambridge University Press.
- Lora, E.; Márquez, G. (1998). "El problema del empleo en América Latina: Percepciones y hechos estilizados", Documento preparado para la Reunión de Gobernadores del BID, Cartagena, BID.
- Lora, E.; Pagés, C. (1996). "La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe". Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Márquez, G.; Pagés, C. (1998). "Ties that Bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America", documento preparado para la Reunión de Gobernadores del BID, Cartagena, BID.
- Ministerio de Trabajo y Promoción Social (1998a). "Hacia una interpretación del empleo en el Perú", documento presentado en la XXXIX Reunión Anual de Gobernadores del BID, Cartagena.
- (1998b) "La tasa de participación y sus efectos sobre el mercado laboral" en Boletín de Economía Laboral No. 6.
- Saavedra, J. (1996). "Apertura comercial, empleo y salarios". Documento de Trabajo 42, Oficina Internacional del Trabajo.
- (1997) "Empleo, productividad e ingresos, Perú 1990-1996", Documento de Trabajo No. 67, Oficina de Area y Equipo Técnico Multidisciplinario para los Países Andinos, OIT, Lima.
- Saavedra, J. (1998). "¿Crisis Real o Crisis de Expectativas? El Empleo en el Perú antes y después de las Reformas Estructurales". Documento de Trabajo 25, GRADE.
- Saavedra, J.; Chong, A.; Díaz, J. J. (1998). "Informality, Institutions and Structural Reforms in Perú" en Journal of Development Studies (por aparecer).
- Saavedra, J.; Torero, M. (1999). "Labor Market Regulations and Employment in Peru". Mimeo, reporte final preparado para la Red de Centros de Investigación del BID.
- Schellhaass, H. (1993). "The Economics of Employment Protection: A Comment to Daniel S. Hamermesh". En: Buechtemann (ed.), "Employment Security and Labor Market Behavior", Nueva York, ILR Press.
- Tokman, V.; Martínez, D. (eds.) (1999). "Inseguridad laboral y Competitividad: Modalidades de Contratación" OIT, Lima.
- Verdera, F. (1992). "Empleo atípico en Lima Metropolitana 1970-1987", Serie Empleo Precario, N° 5, OIT.
- Yamada, G. (1996). "Caminos entrelazados: La realidad del empleo en el Perú", Lima, CIUP.

Anexo 1

Cambios en las características específicas del empleo permanente y temporal

Cuadro A1.1

Modelo *probit*: Permanente formal vs. temporal formal
(efectos marginales dF/dx)

	1986-1991		1992-1994		1995-1996	
	Efecto marginal	Error estándar	Efecto marginal	Error estándar	Efecto marginal	Error estándar
Experiencia potencial	0.00514	0.00173 **	0.00785	0.00324 *	0.0068168	0.0042677
Experiencia potencial al cuadrado	-0.00007	0.00003 *	-0.00016	0.00006 *	-0.0001164	0.0000781
Años de educación	0.00838	0.00226 **	0.00420	0.00468	0.0021191	0.0062457
Duración del empleo	0.04059	0.00208 **	0.08278	0.00387 **	0.089578	0.0058347 **
Duración del empleo al cuadrado	-0.00080	0.00006 **	-0.00162	0.00012 **	-0.0019496	0.0001982 **
+ Capacitación			-0.00292	0.02490	-0.0193549	0.0280149
+ Sindicato en la empresa	-0.03315	0.01350 *	-0.04717	0.03073	0.0343499	0.0436903
<i>Dummies</i> por tamaño de empresa ¹						
+ Empresa de 6 - 49 trabajadores	0.06498	0.01823 **	0.09236	0.03134 **	0.0954839	0.042077 *
+ Empresa de 50 - 99 trabajadores	0.07496	0.02252 **	0.11368	0.04152 **	0.0384002	0.0548942
+ Empresa de 100 o más trabajadores	0.05724	0.01967 **	0.06076	0.03538	0.0545047	0.0438952
<i>Dummies</i> por sexo y edad ²						
+ Hombre de 14 - 19 años	-0.02894	0.04827	-0.16373	0.09114	-0.1514109	0.1226374
+ Hombre de 20 - 39 años	0.06491	0.03350	-0.04429	0.06179	-0.1009823	0.077383
+ Hombre de 40 - + años	0.01179	0.03092	-0.07827	0.05554	-0.1310744	0.0682366
+ Mujer de 14 - 19 años	0.01106	0.06024	-0.12696	0.11139	-0.3055122	0.1466794 *
+ Mujer de 20 - 39 años	0.06483	0.03490	0.03544	0.06382	-0.024219	0.0792459
<i>Dummies</i> por ocupación ³						
+ Gerentes y administradores	0.11821	0.03327 **	0.06974	0.05562	0.1332887	0.0778567
+ Empleados de oficina	0.03130	0.02007	-0.04829	0.03575	-0.0025427	0.0464252
+ Vendedores	-0.01435	0.02625	-0.14959	0.04527 **	-0.1053712	0.0595718
+ Agricultores y ganaderos	-0.06042	0.06327	-0.39219	0.18661 *	0.0870208	0.2416573
+ Artesanos y operarios	-0.06915	0.02172 **	-0.21104	0.04212 **	-0.1317364	0.0550189 *
+ Obreros y jornaleros	-0.13292	0.05379 *	-0.25016	0.09934 *	-0.3664233	0.1337431 **
+ Conductores	-0.07417	0.03238 *	-0.14874	0.06173 *	0.0106637	0.08053
+ Trabajadores de servicios	-0.04010	0.02687	-0.07674	0.04560	-0.1221306	0.0564088 *
<i>Dummies</i> por sector de actividad ⁴						
+ Agricultura	-0.04328	0.06283	-0.05368	0.15616	-0.0263376	0.1693765
+ Minería	-0.01184	0.05850	0.13624	0.16560	0.3409587	0.1767058
+ Bienes de consumo	0.00176	0.02238	-0.05642	0.04529	-0.0126337	0.0621685
+ Bienes intermedios	-0.00456	0.02486	-0.02423	0.05329	0.0144595	0.0701324
+ Bienes de capital	0.02079	0.02871	-0.11903	0.06300	0.1295778	0.0814303
+ Construcción	-0.26701	0.02891 **	-0.34781	0.05890 **	-0.2696084	0.0830521 **
+ Comercio al por mayor	0.00104	0.03291	0.02340	0.05602	0.0284336	0.0671668
+ Restaurantes y hoteles	-0.02974	0.03629	-0.15194	0.06611 *	0.1103397	0.0857867
+ Transporte y comunicaciones	-0.05275	0.02769	-0.06967	0.05305	-0.1115499	0.0719514
+ Servicios a empresas	-0.02147	0.02528	-0.12195	0.04564 **	-0.0846015	0.0598846
+ Servicios comunitarios, sociales y rec.	-0.03617	0.02544	-0.21128	0.04834 **	-0.2665209	0.064478 **
+ Servicios personales	-0.03166	0.03386	-0.11980	0.06427	-0.010595	0.0889626
Constante	-0.17877	0.06269 **	-0.11747	0.11729	-0.2282004	0.1535145

+ En el caso de variables dummy el efecto marginal se calcula como la diferencia en la función de probabilidades cuando esta se evalúa en los valores "1" y "0"

Significancia: * 95%, ** 99%.

1. Categoría base: Empresa de 2 - 5 trabajadores

2. Categoría base: Mujer de 40 - + años

3. Categoría base: Profesionales y técnicos

4. Categoría base: Comercio al por menor

Con el fin de analizar si los cambios en la legislación acerca de los contratos temporales implicaron también un cambio en la composición del tipo de individuos o empresas que utilizaban este tipo de contratos, se estimaron regresiones *probit* para tres

periodos 1986-1991, 1992-1994 y 1995-1996, que coinciden con los tres regímenes legislativos distintos en lo que se refiere al uso de contratos temporales.

Los resultados mostrados en el Cuadro A1.1 pertenecen a los efectos marginales de un modelo *probit* que estima la probabilidad de que el trabajador sea permanente o temporal, dado que es formal, como una función de las características del trabajador y del empleo en el que se inserta. Según los resultados, en los ochenta las calificaciones incrementaban la probabilidad de ser contratado como permanente. Sin embargo, el impacto positivo de la experiencia potencial y los años de educación sobre la probabilidad de ser trabajador permanente se ha ido reduciendo paulatinamente, hasta dejar de ser significativo en el último periodo. En particular, esto puede responder a las menores restricciones existentes para utilizar contratos temporales, que se habrían empezado a utilizar en todo tipo de trabajadores, independientemente de sus calificaciones. Las características de edad y género no son, en general, significativas en la determinación del tipo de puesto de trabajo, una vez que se ha controlado por variables de educación y experiencia. Sin embargo, se puede apreciar que en el periodo 1995-1996, tras las reformas que facilitaron la utilización de contratos temporales, la probabilidad de ser temporal sí es significativamente mayor para las mujeres muy jóvenes y para los hombres mayores.

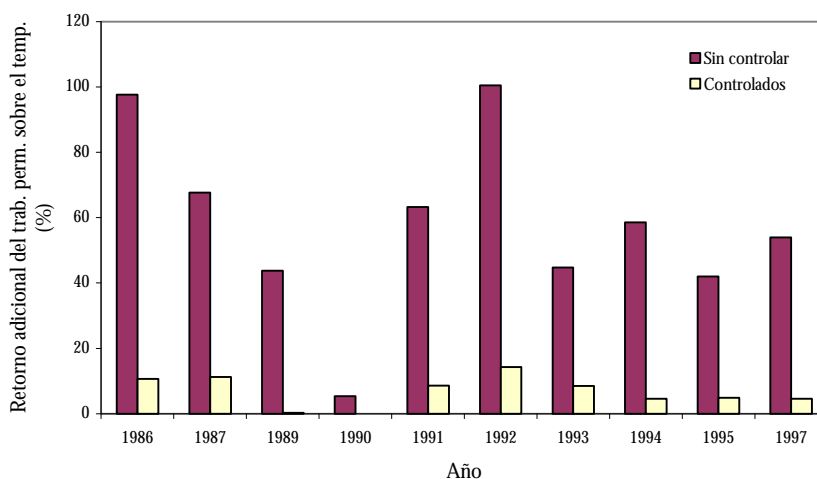
Por otro lado, también se aprecia que hasta 1991 la existencia de un sindicato en la empresa incrementaba la probabilidad de ser temporal. Este resultado puede parecer contradictorio, ya que lo lógico sería que los sindicatos presionasen por conseguir estabilidad laboral para los trabajadores, y por lo tanto incrementasen la probabilidad de ser permanente. Sin embargo, la variable utilizada indica la existencia de un sindicato en la empresa, y no la afiliación del trabajador a éste. En este sentido, en el periodo 1986-1991 los sindicatos aún contaban con gran poder, por lo que presionaban por diversos beneficios en las negociaciones colectivas. Así, el empleador tenía menores incentivos a contratar a un empleado de forma permanente, pues esto aumentaba la probabilidad de afiliación del trabajador al sindicato. A partir de 1991, cuando los sindicatos pierden su capacidad de negociación, este efecto desaparece.

Por otro lado, también se puede apreciar que las ocupaciones que requieren menor calificación (artesanos y operarios, obreros y jornaleros, conductores) tienen una mayor probabilidad de ser contratados bajo modalidades temporales. Esto se debe en parte a que estos empleos requieren de menor entrenamiento (y por lo tanto de una menor duración) por lo que la contratación en forma temporal, que implica una mayor rotación de personal, no resulta demasiado costosa para la empresa. Finalmente, también se puede indicar que en lo que respecta a los sectores de actividad económica, es en la

rama de Construcción donde la probabilidad de ser temporal es mayor en todos los periodos, al igual que en algunas de las ramas del sector Servicios.

Gráfico A1.1

Lima Metropolitana: Retorno adicional en el ingreso (sin controlar y controlado por características) para el trabajador permanente y temporal, 1986-1997



MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1997.

El Gráfico A1.1 muestra el diferencial bruto que recibe un trabajador permanente sobre un trabajador temporal, así como el diferencial calculado en base a los ingresos controlados por características de los trabajadores. Se encuentra que la brecha de ingresos entre trabajadores bajo diferentes modalidades contractuales pero características similares es muy pequeña, y más aún, entre 1994 y 1997 era la mitad de lo que era a mediados de los ochenta. En general, el bajo retorno adicional del ingreso controlado por características del trabajador permanente nos indica que no existe un premio en si por el hecho de ser un trabajador permanente. Más bien, la existencia de un diferencial significativo de ingresos sin controlar entre trabajadores permanentes y temporales indica que un empleador contrata de forma permanente a los trabajadores más productivos (más calificados, mayor experiencia, hombres en edad adulta, etc.), mientras que el contrato temporal funcionaba como una especie de “periodo de prueba” para aquellos trabajadores menos productivos.

Anexo 2

Costos no Salariales

Los costos no salariales están constituidos por los impuestos a las planillas e introducen una brecha entre lo que el trabajador recibe y lo que el empleador paga. Se incluyen en este concepto a todos aquéllos rubros que son desembolsados por alguna de las partes, ya sea el trabajador o el empleador, como consecuencia del vínculo laboral y que no se constituyen de manera directa e inmediata como parte de la remuneración del trabajador. Así, hacia 1998, la aportación al seguro de salud, el depósito semestral por concepto de Compensación por Tiempo de Servicios y el FONAVI (un típico impuesto a la planilla), eran pagados por el empleador, mientras que las contribuciones al sistema de pensiones –público o privado- eran pagadas por el trabajador. Existen algunos rubros específicos que en algunos estudios han sido considerados como parte de costo no salarial (Tokman y Martínez, 1999) como son las vacaciones y las remuneraciones extraordinarias (gratificaciones por Navidad y Fiestas Patrias¹). Si bien éstos son costos adicionales para el empleador, no forman parte de la brecha dado que el empleado las recibe directamente.

El Gráfico A2.1 muestra la evolución de los costos no salariales asumidos por el empleador y el empleado, siendo el área total la brecha entre lo que paga el empleador y lo que recibe el empleado, que va a parar a manos del gobierno.

Las fluctuaciones iniciales en los costos no salariales responden principalmente a un incremento en el peso de las aportaciones por CTS (ver Gráfico A2.2). Este incremento se debió básicamente a la subida continua del Sueldo Mínimo Vital (SMV) por encima del nivel de inflación (lo que elevó la remuneración computable efectiva) durante el periodo comprendido entre enero de 1987 y junio de 1990, mes en el que se eliminó el tope máximo. Resulta interesante mencionar que a partir de 1991 el empleador tuvo la obligación de depositar el monto por CTS en una institución financiera. Antes de esa fecha, el empleador estaba facultado a mantener una provisión financiera en el balance general de la empresa². Para elaborar el cálculo de los costos no salariales se ha asumido que la provisión siempre se realizaba. En la práctica, los costos no salariales antes de 1991 por concepto de CTS deberían haber sido menores ya que en muchos casos la CTS era una figura contable y no era efectivamente pagada.

¹ Para realizar el cálculo que se aprecia en el Gráfico A2.1 se simuló el caso de un empleado que percibía un sueldo real constante a lo largo del periodo de análisis. Es importante notar que si se tratase de un trabajador obrero el costo no salarial sería algo superior ya que el empleador debe aportar en estos casos una contribución al SENATI y cubrir un seguro contra accidentes de trabajo para el trabajador. Por otro lado, también es importante recalcar que se está asumiendo que a partir de 1993 el trabajador pasa del IPSS al Sistema Privado de Pensiones.

² El problema de ese esquema era que en caso de quiebra de una empresa, los trabajadores que perdían su empleo rara vez recibían la compensación ya que los recursos no existían.

Gráfico A2.1

Brecha entre lo que paga el empleador y lo que recibe el empleado: Suma de los costos no salariales a cargo del empleador y el empleado, 1987-1997

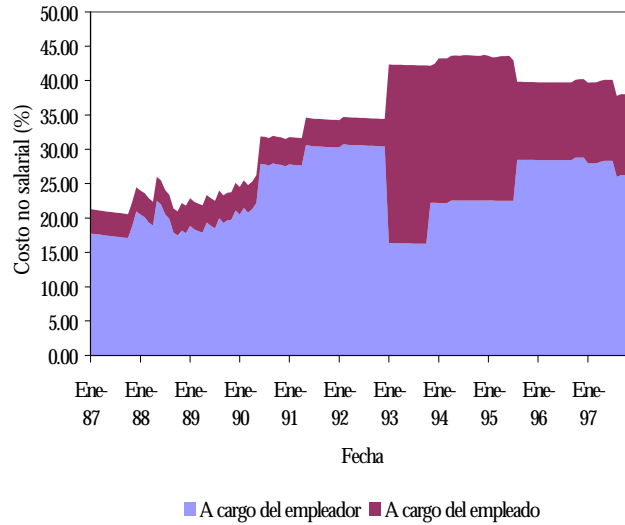
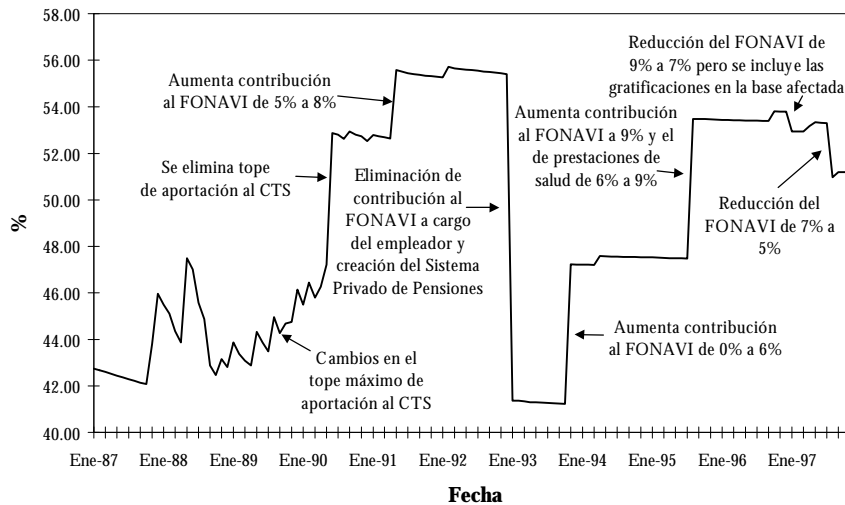


Gráfico A2.2

Evolución de los costos no salariales a cargo del empleador



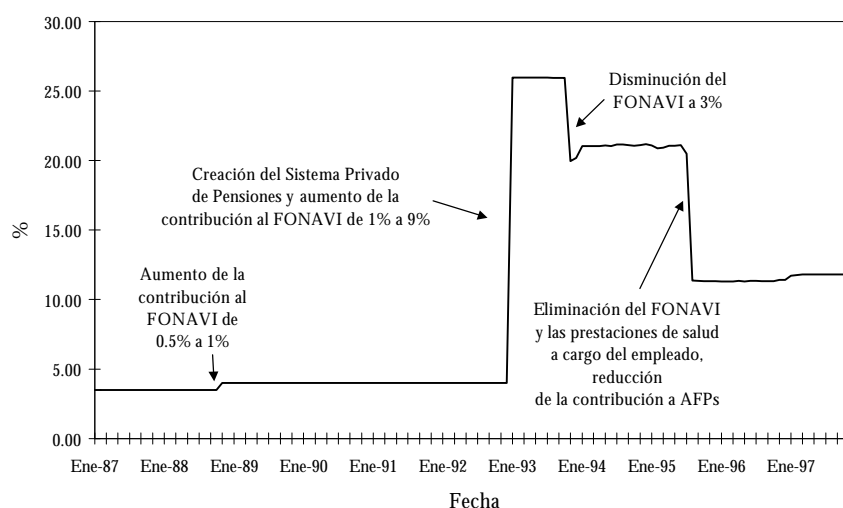
Notas: Se incluye dentro de los costos no salariales asumidos por el empleador a las vacaciones y gratificaciones por Navidad y Fiestas Patrias.
Se asume que el trabajador se afilia a una AFP en 1993.

A partir de junio de 1990, y tal como se aprecia en los gráficos A2.2 y A2.3, la contribución al FONAVI determina los cambios en los costos no salariales, a través de los constantes cambios que sufrió luego de esta fecha. En mayo de 1991, se dispuso un aumento de 5% a 8% en la contribución a cargo del empleador, manteniéndose un 1% que debía de ser pagado por el trabajador. En noviembre de ese mismo año se redujo la contribución del trabajador a 3% y se eleva la del empleador a 6%, eliminándose los

topes máximos y mínimos. El Decreto Legislativo 853 estableció finalmente que a partir del enero de 1997 la tasa nominal de la contribución se reduce del 9% al 7%, pero simultáneamente se incrementó la base del cálculo de la aportación, al incluirse las gratificaciones de Fiestas Patrias y Navidad en la misma.

Gráfico A2.3

Evolución de los costos no salariales a cargo del empleado



Nota: Se asume que el trabajador se afilia a una AFP en 1993.

Otro factor que afecta las tendencias de forma considerable es la creación en 1993 del Sistema Privado de Pensiones (SPP) como alternativa al sistema público *pay-as-you-go* que constituía el Instituto Peruano de Seguridad Social (D.L. 25897). En el sistema privado, las contribuciones se acumulan en cuentas individuales que son manejadas por empresas privadas constituidas como Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP). El aporte al IPSS ascendió a 9% (6% el empleador, 3% el trabajador) hasta 1995, año en el que se incrementó a 11% (a cargo del trabajador, solamente). Por otro lado, el aporte obligatorio de un afiliado a una AFP por este concepto ascendió a 10%, siendo reducido en 1995 a 8%. Por otro lado, un afiliado a una debía pagar contribuciones adicionales como el aporte por Solidaridad al IPSS de 1% (eliminado en 1995), Aporte por Invalidez, Sobrevivencia y Gastos de Sepelio, y las Comisiones por Servicio (fija y porcentual). Todo esto hizo que entre 1993 y 1995, la afiliación a una AFP sea marcadamente más costosa que la afiliación al IPSS. Los cambios realizados con la Ley 26504 de 1995 eliminaron este costo adicional excesivo para los afiliados a una AFP.

En lo que refiere a las prestaciones al IPSS por concepto de seguro de salud, si bien el monto total de la aportación se mantuvo en 9% a lo largo del periodo, tuvo un

cambio importante en su composición. Hasta agosto de 1995, el empleador pagaba 6% y el trabajador 3%. A partir de esa fecha, el total de la aportación fue pagada el empleador.

Otros costos no salariales para el empleador como las gratificaciones y las vacaciones se mantuvieron constantes a lo largo del periodo de análisis. Como ya se mencionó anteriormente, éstas no han sido incluidas en el gráfico de los costos no salariales totales debido a que si bien representan un costo para el empleador (pagar 14 remuneraciones mensuales al año y mientras que el trabajador trabaja sólo 11 meses), claramente, no forman parte de la brecha entre lo que el empleador paga y el trabajador recibe en neto, ya que el trabajador recibe directamente dichos beneficios como parte de la remuneración³.

Al crear una brecha entre lo que paga el empleador y lo que recibe el trabajador, la existencia de costos no salariales en una economía con niveles bajos de productividad genera incentivos en ambas partes para intentar eludir pagar esos costos. Presuntamente, en la medida que existen costos por no pagar los impuestos que crean esa brecha (multas, cancelaciones de licencias, etc.) las empresas optan por pagar. Por otro lado, al menos parte de esos costos no salariales (pensiones y seguro de salud) son percibidos por los trabajadores como pagos por beneficios que tienen una valoración positiva, por lo que estarían dispuestos a pagar.

Pero a niveles bajos de productividad, las empresas no generan los excedentes necesarios para poder pagar esos impuestos y continuar siendo competitivos, y estarían dispuestos a no pagar aún cuando existan costos por no pagar. Por el lado de los trabajadores, aún cuando ellos valoraran esos servicios, si su productividad es baja, no generan los ingresos suficientes como para pagar estos servicios. Así, estos servicios se transforman en bienes de lujo que están fuera de su alcance. La imposición gubernamental de que esos costos no salariales deben de ser pagados (equivalente a decir que los servicios de seguro de salud deben de ser comprados) no se puede cumplir si la productividad de los trabajadores en una ocupación determinada o en una empresa con poco capital no alcanza para pagarlos. En ese sentido, existen trabajadores en ciertas ocupaciones y muchas empresas (usualmente pequeñas) que no pueden

³ En ese sentido, el argumento que se utiliza en la discusión pública en el cual se considera a las vacaciones como “sobrecostos” (nombre que probablemente alude a que es una suerte de impuesto o un mecanismo que reduce la competitividad de las empresas) no tiene mucho fundamento. Las gratificaciones son simplemente una parte de la remuneración que se otorga en meses específicos del año (julio y diciembre). Pueden haber constituido una suerte de impuesto, o haber generado una divergencia entre lo que el empresario está dispuesto a pagar y la productividad del trabajador, en el momento en que fueron impuestos (si esto se dio de manera no anticipada). Sin embargo, una vez conocida su existencia, son parte de la remuneración ya que el empleador simplemente debe de ajustar el salario mensual. El efecto real que sí podría tener sobre los costos de una empresa se da en tanto genera problemas temporales de liquidez.

formalizarse porque hacerlo implica pagar ciertos impuestos (o comprar ciertos bienes) que están fuera de su alcance.

De otro lado, cuando los costos no salariales se incrementan, empresas que en algún momento podían pagar esos costos y ser formales, pueden dejar de hacerlo y empiezan a operar en la informalidad. A lo largo del periodo de análisis se han observado incrementos en los costos no salariales como consecuencia de incrementos en el FONAVI, que estarían teniendo un efecto negativo sobre la formalización. En este sentido, analizar la evolución del sector informal basándose en el cumplimiento de las regulaciones vigentes de alguna manera refleja la evolución de la productividad de las empresas. En la medida que ésta aumente, y que el crecimiento económico aumente el beneficio de formalizarse, más trabajadores y empresas tenderán a operar legalmente. Existe evidencia que la participación del empleo informal en el empleo total es procíclica (Saavedra, 1998). A más empresas les es rentable operar formalmente si el volumen de operaciones es mayor; en este sentido a partir de 1993 luego del *shock* estabilizador, y cuando la economía empezó a crecer, la informalidad tendió a reducirse ligeramente, y es posible que esta reducción hubiera sido más marcada si los costos laborales no salariales no se hubieran incrementado.

Anexo 3

División del Empleo según Formalidad

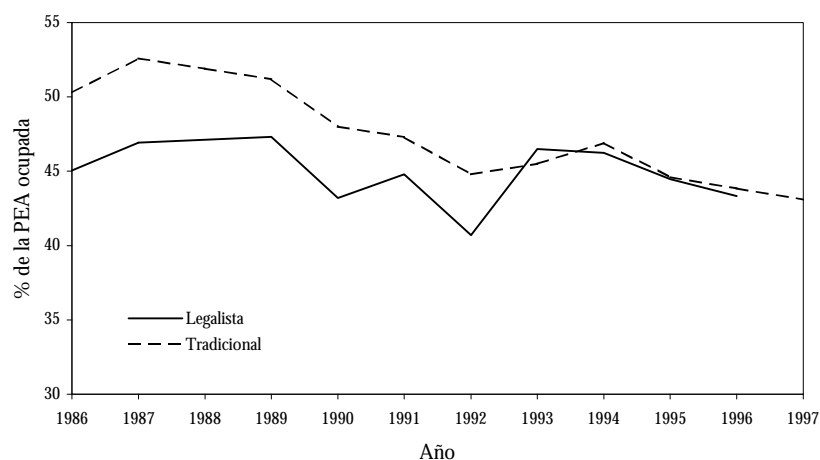
La construcción de la variable de formalidad en la base de datos presentó algunos problemas debido a diferencia entre la inconsistencia entre las Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana del MTPS (1986-1995) y las elaboradas por el INEI junto con el MTPS (1996-1997). La definición de formalidad utilizada, denominada “legalista”, considera como formales a todos aquellos trabajadores que cumplen con al menos uno de los requisitos del marco legal. El principal problema a la hora de aplicar esta definición a la información contenida en las Encuestas de Hogares es que éstas han ido ampliando su información acerca de las características de formalidad del trabajador. Así, en un principio sólo se contaba con la afiliación al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), ser un trabajador público y la afiliación sindical como indicador de formalidad. En 1993, la pregunta de afiliación al IPSS se amplía para tomar en cuenta a los seguros médicos privados. Finalmente, a partir de 1997, las encuestas permiten conocer si el trabajador cuenta con un contrato firmado y si firma planilla o recibe boleta de pago.

La definición legalista utilizada para el análisis de formalidad en el documento tradicional va incorporando toda la información disponible en cada encuesta. Así, como se puede apreciar en el Gráfico A3.1, las conclusiones que se pueden derivar de la evolución de la formalidad resultante son distintas a las que se obtendrían si se define la formalidad de la forma tradicional¹. Mientras que la formalidad “tradicional” sigue una trayectoria claramente decreciente a lo largo del periodo de análisis, se puede afirmar que la formalidad “legalista” se ha mantenido estancada durante los últimos diez años. Por otro lado, resulta claro que de 1993 en adelante ambas definiciones dan resultados muy similares hasta antes de ese año la participación del empleo formal era mayor si se utilizaba la definición tradicional, lo que indica que si bien muchos trabajadores cumplían con las características tradicionales de formalidad, no cumplían con el marco legal correspondiente. También resulta útil analizar con mayor detalle la composición de la formalidad “legalista” según la información que se ha ido incorporando en las encuestas. Esto se puede apreciar en el Gráfico A3.2.

¹ La literatura utiliza generalmente la definición de la OIT, en la que se considera como informal a los trabajadores independientes no profesionales, a los trabajadores en microempresas (menos de 5 trabajadores) y a los trabajadores familiares no remunerados.

Gráfico A3.1

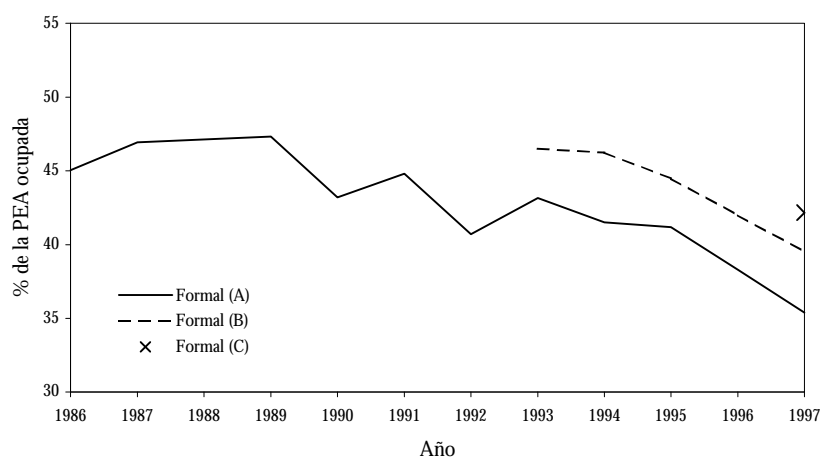
Lima Metropolitana: Participación del empleo formal según definición en el empleo total, 1986-1997



Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

Gráfico A3.2

Lima Metropolitana: Participación del empleo formal en el empleo total, según ampliaciones de la definición legalista de formalidad, 1986-1997



Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

Definiciones: Formal (A): Trabajar para el Estado, estar asegurado en el IPSS y estar afiliado a un sindicato (excepto 1986 y 1987).

Formal (B): Formal + Estar afiliado a otros seguros médicos.

Formal (C): Formal (B) + tener contrato + firmar planilla/recibir boleta de pago.

Tal como se puede apreciar en este gráfico, la definición legalista de formalidad utilizada en el documento no es más que la unión de los tres componentes: A, B y C. El componente A, que es el único consistente a lo largo de todas las encuestas, muestra una caída similar a la que se observa con la definición tradicional de formalidad. Se podría argumentar que el aparente estancamiento de la formalidad “legalista” se debe simplemente a que en los últimos años se ha incorporado a los trabajadores dentro de

los componentes B y C en la definición. Esto sería cierto si la afiliación a otros seguros médicos y el número de contratos firmados se hubiese mantenido constante o hubiese sido mayor antes de ser incorporados a la definición de formalidad. En este sentido, el valor promedio anual de primas cobradas por seguros directos contra enfermedad y accidentes creció en un 40% entre los periodos 1986-1992 y 1993-1996, según datos de la Superintendencia de Banca y Seguros. Por otro lado, en lo que respecta a la cantidad de contratos firmados, es muy probable que ésta haya sido mucho menor antes de las reformas, ya que aún no se flexibilizaba el uso de contratos temporales, que ha sido lo que ha marcado la tendencia del empleo asalariado privado en los noventa.

En la definición de formalidad no se incluye la aportación a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o a una Administradora de Fondo de Pensiones (AFP), debido a que un trabajador podía haber aportado a ellas durante un tiempo, luego haber perdido su empleo y ser ahora, por ejemplo, un independiente informal, y seguiría afiliado a la AFP o al IPSS. En ese sentido, incluir esa variable podría sobrestimar la formalidad. Más aún, cabe notar que según las encuestas más recientes, en Lima Metropolitana alrededor de 400,000 asalariados están afiliados a alguna AFP y 300,000 aportan a la ONP. La primera cifra es mucho menor al que registra la SAFP para Lima sólo en AFPs (700,000 trabajadores dependientes). En este sentido, es muy posible que el cálculo que se está realizando aquí sobre la base de encuestas de hogares subestime el empleo formal.

OTRAS PUBLICACIONES DE GRADE

Libros

COMERCIALIZACIÓN AGRICOLA EN EL PERU

Javier Escobal (editor), Victor Agreda, Jorge Alarcón, Geoffrey Cannock, Ramón Geng, Martín Valdivia (1995)

LA ADMINISTRACION DE LOS INGRESOS POR EXPORTACIONES MINERAS EN BOLIVIA, CHILE Y PERU (1995)

Alberto Pascó-Font (editor), Dante Contreras, Justo Espejo, Luna Israel, Rolando Jordán, Fernando Loayza, Juan Antonio Morales, Pilar Romaguera, Ernesto Sheriff (1995)

EDUCACION CIUDADANA, DEMOCRACIA Y PARTICIPACION

Patricia Arregui, Santiago Cueto (1998)

LA DEMANDA RESIDENCIAL DE TELEFONIA BASICA EN EL PERU

Alberto Pascó-Font, José Gallardo, Valerie Fry (1999)

Serie Documentos de Trabajo

No. 21: SESGOS EN LA MEDICION EN CONTEXTOS INFLACIONARIOS: EL CASO PERUANO

Javier Escobal, Marco Castillo (1994)

No. 22: UNA ESTRATEGIA PARA LA NEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA PERUANA

Silvia Charpentier, Alvaro Quijandría (1995)

No. 23: ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO PERUANO EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMIA DE MERCADO

Claudio Herzka (1996)

No. 24: FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION EN EL PERU

Jaime Saavedra, Roberto Melzi, Arturo Miranda (1997)

No. 25: ¿CRISIS REAL O CRISIS DE EXPECTATIVAS? EL EMPLEO EN EL PERU ANTES Y DESPUES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Jaime Saavedra (1998)

No. 26: LOS ACTIVOS DE LOS POBRES EN EL PERU

Javier Escobal, Jaime Saavedra, Máximo Torero (1998)

No. 27: LAS AGLOMERACIONES PRODUCTIVAS ALREDEDOR DE LA MINERIA: EL CASO DE LA MINERA YANACOCCHA S.A.

Juana R. Kuramoto (1999)

Serie Notas para el Debate

No.11: REORIENTACION DE LA POLITICA MONETARIA EN EL PERU: AVANCES Y PROBLEMAS

Marco E. Terrones, Javier Nagamine

INCENTIVOS ECONOMICOS Y PROTECCION AMBIENTAL: UNA REVISION DE LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA Y EUROPEA

Alberto Pascó-Font, Andrés Montoya

PRODUCCION COCALERA Y MIGRACION CAMPESINA EN EL PERU

Julio Revilla (1994)

No.12: LA SITUACION DE LAS UNIVERSIDADES PERUANAS

Patricia McLauchlan de Arregui

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LAS UNIVERSIDADES PERUANAS

Antonio Mabres

ALGUNOS APORTES AL DEBATE SOBRE LA REFORMA UNIVERSITARIA EN EL PERU

León Trahtemberg

DINAMICA DE LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL PERU

Patricia McLauchlan de Arregui (1994)

- No.13: DEL BASICO AGRARIO A LAS CAJAS RURALES: UNA EVALUACION DE LAS PROPIEDADES ESTADISTICAS DEL INDICE GENERAL BURSATIL DE LA BOLSA DE VALORES DE LIMA
Marco E. Terrones, Javier Nagamine
EFECTOS DE LA REFORMA FINANCIERA SOBRE LA BANCA COMERCIAL EN EL PERU: 1990-1995
Alonso Segura (1995)
- No.14: DECISIONES LABORALES EN LAS ECONOMIAS RURALES DEL PERU
Martín Valdivia, Miguel Robles
QUIENES GANAN Y QUIENES PIERDEN CON UNA REFORMA ESTRUCTURAL: CAMBIOS EN LA DISPERSION DE INGRESOS SEGÚN EDUCACION, EXPERIENCIA Y GENERO EN EL PERU URBANO
Jaime Saavedra
LOS CIENTIFICOS SOCIALES Y SU INSERCION EN LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL: EL CASO DE LOS GRADUADOS DE LA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU.
Luis Soberón (1997)

Otras Publicaciones

<http://www.grade.org.pe>