

ECONOMÍA

Revista del Departamento de Economía
Pontificia Universidad Católica del Perú

volumen XXIV N° 48 diciembre 2001

Contenido

PRESENTACIÓN	7
ARTÍCULOS	
Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza	17
VÍCTOR E. TOKMAN	
Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina, 1990-1998	75
VÍCTOR E. TOKMAN Y DANIEL MARTÍNEZ	
Oferta laboral y producto: 1970-1999	107
CECILIA GARAVITO	
Reforma en la contratación y despido en el Perú de los 90: lecciones y perspectivas	133
JUAN CHACALTANA J.	
De la informalidad a la modernidad	153
VÍCTOR E. TOKMAN	
La calidad del empleo: lecciones y tareas	179
RICARDO INFANTE Y MÁXIMO VEGA-CENTENO	

Reforma en la contratación y despido en el Perú de los 90: lecciones y perspectivas

Juan Chacaltana J.¹

RESUMEN

Las políticas de flexibilización del mercado de trabajo implementadas en el Perú en la década de los 90, al parecer, no han generado los resultados esperados. Aunque se ampliaron las modalidades de contratación flexibles y se redujeron en promedio los costos de despido, no se generó mayor formalidad en el empleo asalariado. Por el contrario, lo que se ha observado es un incremento sostenido de la informalidad laboral (empleo sin contrato). En este documento se argumenta que este resultado se debe a que este proceso de flexibilización no estuvo acompañado de un impulso a las instituciones del mercado laboral, a fin de compensar las asimetrías existentes en el mercado de trabajo. Por el contrario, las instituciones existentes —sindicatos, autoridad de trabajo— se debilitaron aún más. En los momentos actuales, es necesario impulsar esquemas más amplios de institucionalización del mercado de trabajo y —antes que más normas— promover su cumplimiento haciéndolas más simples desde el punto de vista administrativo.

ABSTRACT

The policy of liberalization of the labor market undertaken in Peru during the nineties does not seem to have produced the expected results. Although the varieties and flexibility of labor contracts were increased and the average cost of laying off an employee was reduced, the weight of the formal portion of the labor market did not grow. On the contrary, what has been observed is a persistent increment of informality (employment without contract). In this paper it is maintained that this results from the fact that the liberalization process did not give an impulse to the labor market institutions, as a way to compensate for the asymmetries of the labor market. On the contrary, the existing institutions —unions and labor authority— resulted even more weakened. It is now necessary to increase the institutionalization of the labor market and, instead of introducing more legislation, to promote its observance making that legislation simpler.

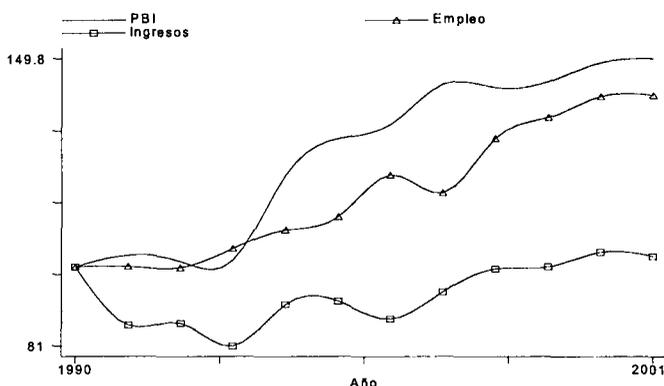
¹ Economista Laboral. El autor desea agradecer los valiosos comentarios de Norberto García, Máximo Vega-Centeno y Delia Muñoz.

Introducción

El Perú ingresó al tercer milenio en medio de una agitada agenda social, derivada de problemas económicos (una prolongada recesión) y también políticos (corrupción, fuga presidencial, transición, etc.). Una de las claves para entender esta secuencia de hechos ha sido la delicada condición del mercado laboral y las expectativas que se han generado en torno a él.² En efecto, a las ya conocidas cifras de subempleo y de desempleo —45% y 10%, respectivamente— que reflejan el desajuste estructural del mercado de trabajo peruano, en la última década se han añadido otros fenómenos importantes como la extrema rotación laboral y el crecimiento de la ilegalidad laboral (Chacaltana 2000^a), así como el crecimiento de la desigualdad salarial (Saavedra 1998, Espino 2001).

De hecho, aun cuando en algunos años de la década pasada se observó una mejora en la producción, el empleo ha crecido solo a costa de un estancamiento de los ingresos laborales; es decir, se han generado empleos, pero fundamentalmente de baja productividad (Gráfico 1).

Gráfico 1
Perú: evolución del PBI, el empleo y los ingresos laborales (1990-2001)
(Índices)



Fuente: Elaboración propia. Las cifras sobre empleo e ingresos laborales corresponden a Lima Metropolitana.

² Las últimas elecciones presidenciales —quizás en mayor medida que las anteriores— tuvieron como centro de campaña el tema del empleo; la opción que mayor expectativa generó en este sentido fue la finalmente elegida.

En estas condiciones se ha generado un agudo debate respecto a qué factores originan esta situación y, más importante aún, respecto a qué alternativas de solución existen. Para gran parte de la población parece no ser suficiente señalar que es necesario esperar a que el crecimiento de la economía produzca resultados en el empleo y muchos consideran que las reformas laborales implementadas en la última década son en gran parte responsables por esta situación. Esto se expresa tanto en debates políticos como en las protestas callejeras que se suceden cada vez con mas frecuencia.³ Razón no les falta.

En rigor, la Reforma Laboral implementada en la última década generó modificaciones que afectaron de manera importante las relaciones laborales y el mercado de trabajo en diversos planos. Se alteraron los esquemas de protección social de los trabajadores, se modificaron sustancialmente las condiciones bajo las cuales operan las instituciones del mercado laboral y se produjeron modificaciones notables en las normas sobre contratación y despido. En el caso de los esquemas de protección social de los trabajadores, salud y pensiones, estos transitaron con mayor o menor énfasis de un esquema solidario y colectivo a uno individual; es decir, la responsabilidad ha pasado a depender más del financiamiento de los propios trabajadores.⁴ Por otro lado, las instituciones del mercado de trabajo —la Autoridad del Trabajo y los sindicatos— enfrentaron su mayor crisis histórica, al punto de casi desaparecer ambas a fines de la década de los 90.⁵ También se produjeron cambios orientados a flexibilizar el mercado de trabajo para lo cual se crearon nuevas modalidades de contratación y se crearon nuevas causales de despido. El objetivo del presente ensayo es precisamente discutir, con cierta evidencia empírica disponible, los alcances de las modificaciones en las regulaciones sobre contratación y despido implementadas en el marco de la reforma laboral de los 90. La idea es tratar de extraer lecciones de esta experiencia que ayuden a perfilar un nuevo modelo moderno de relaciones que promueva el empleo productivo, pero a la vez digno, en el país.

³ Este debate está presente en discusiones actuales tan importantes como la Reforma Constitucional y la Ley General del Trabajo.

⁴ Las pensiones se transformaron en cuentas individuales y la seguridad en salud ha experimentado períodos en los que el trabajador ha tenido a su cargo la contribución. En ambos casos, se redujo notablemente la afiliación, especialmente en trabajadores de pequeñas empresas.

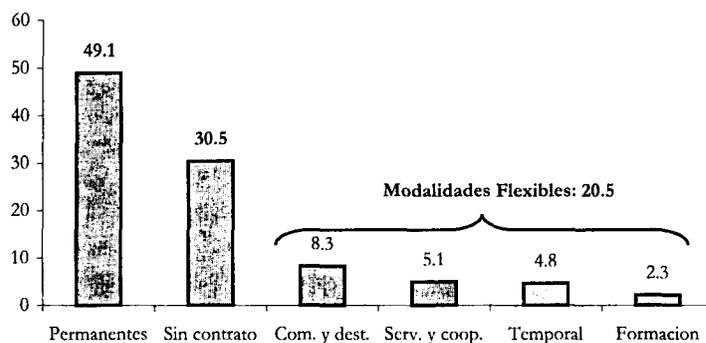
⁵ Los niveles de sindicalización se redujeron notablemente y ha habido más de una propuesta para eliminar el Ministerio de Trabajo.

Reforma en la contratación

A inicios de la década de los 90, la situación del mercado laboral peruano era realmente dramática. El nivel de subempleo e informalidad se había incrementado dramáticamente debido al proceso hiperinflacionario y los desajustes macroeconómicos de fines de los 80. Más aún, entre quienes tenían un empleo asalariado solo el 49% tenía un contrato permanente (estable), mientras que el 30.5% no tenía siquiera contrato, es decir, se encontraba en la informalidad laboral.⁶

Esto no era sorpresa. La legislación laboral era considerada una de las más rígidas de la región, según la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). No solo la estabilidad laboral absoluta tenía rango constitucional, lo cual hacía bastante rígido el despido,⁷ sino que la contratación temporal enfrentaba diversas restricciones, llegando a representar solo un 4.8% del empleo total. Aunque existían otras modalidades de contratación, digamos «flexibles», en conjunto estas llegaban a representar solo el 20.5% del total del empleo asalariado (Gráfico 2).⁸

Gráfico 2
Lima Metropolitana: situación del empleo por tipo de contrato en 1989
(Porcentajes)



⁶ Los trabajadores «sin contrato», en otros países reciben diversas denominaciones: empleo ilegal, contratos «bajo la mesa», contratos «en negro», etc.

⁷ En rigor, la reforma laboral de los 90 modificó la posibilidad de apelar a la reposición por despido arbitrario. Sin embargo, para fines de este documento, utilizaremos el concepto de estabilidad laboral absoluta. Este concepto se ha vuelto muy común entre economistas, especialmente.

⁸ Desde su aparición en 1970, el régimen de contratación temporal siempre tuvo un carácter muy restringido. Este tipo de contratación solo se justificaba en si-

Ante esta situación, el argumento general era que el mercado estaba produciendo una precarización de las relaciones laborales. Los diagnósticos realizados al respecto apuntaban a que las rigideces en la contratación, especialmente temporal, determinaban que algunos empresarios, especialmente aquellos de empresas pequeñas, optaran por la informalidad laboral. La recomendación natural era flexibilizar el régimen de contratación, lo que debería permitir que los trabajadores, en situación informal o ilegal, pasen a la condición de formales o legales, consiguiendo con ello una mejora en sus condiciones de empleo.

Los cambios operados

A partir de 1991, en el marco de la reforma laboral se produjeron cambios en el régimen de contratación en cuatro niveles. En primer lugar, se eliminó la estabilidad laboral absoluta: los trabajadores hasta entonces «estables» se convirtieron en trabajadores «con contratos de duración indefinida», contratos que dan derecho a una indemnización por despido arbitrario, también denominada «estabilidad laboral relativa».

En segundo lugar, se ampliaron las modalidades de contratación temporal o «a plazo determinado». A las ya existentes modalidades de contratación de naturaleza temporal o accidental, se añadió la contratación por obra o servicio (específico, intermitente o de temporada). Asimismo, se amplió la duración de los contratos temporales, de un año a cinco años por trabajador, aunque en los contratos por «obra» o «servicio específico» no hay plazo límite. Finalmente, ya no se requiere la aprobación de la autoridad administrativa, sino solo de su conocimiento.

En tercer lugar, se produjo una ampliación de las modalidades de capacitación laboral. Antes de la reforma, los contratos de capacitación para el trabajo solo existían a través de la forma de prácticas preprofesionales (PPP), mecanismo aplicable solo para estudiantes de educación superior. Con la reforma se estableció que las prácticas preprofesionales no solo

tuaciones accidentales y temporales: los contratos solo podían durar hasta un año y conseguir su aprobación enfrentaba numerosas rigideces administrativas. Para evitar tales rigideces en 1987 se creó el Programa Ocupacional de Emergencia (PROEM), el cual permitía la contratación temporal hasta dos años sin necesidad de aprobación de la Autoridad Administrativa.

Cuadro 1. Perú: Cambios en el régimen de contratación

	1990	2000
1. Contratos estables	Existían	Se eliminaron
2. Contratos temporales	Servicios accidentales	Servicios temporales Por naturaleza accidental Por naturaleza temporal Por obra o servicio (específico, intermitente o de temporada)
3. Capacitación laboral		
- Prácticas preprofesionales	Estudiantes	Estudiantes y egresados
- Convenios de formación laboral juvenil (FLJ)	Jóvenes sin educación superior	Jóvenes sin educación superior
- Contratos de aprendizaje	Jóvenes con educación técnica	Jóvenes con educación técnica
4. Subcontratación de servicios		
- Directa	Comisión, destajo	Comisión, destajo Locación de servicios / Honorarios profesionales
- Intermediación	Servicios complementarios	Servicios complementarios Servicios temporales

Fuente: Chacaltana 2000.

Nota: Los contratos de locación de servicios son en realidad contratos civiles (no laborales); no obstante, en la práctica, se utilizan muchas veces como un contrato laboral.

se aplican para estudiantes sino también para egresados de educación superior. Al mismo tiempo, para quienes no tuvieran educación superior se crearon los convenios de formación laboral juvenil (CFLJ) aplicables a jóvenes entre 16 y 25 años, y para los jóvenes con formación técnica se crearon los contratos de aprendizaje (CA). Una característica importante de estos convenios es que, por no tener carácter laboral, no obligan al pago de beneficios sociales, aun cuando mantienen la obligación de asegurar una cobertura de salud al joven participante.⁹

Finalmente, se produjo una ampliación de las formas subcontratación laboral.¹⁰ Antes de la reforma solo se podía utilizar esta modalidad,

⁹ Se debe señalar que, simultáneamente a la creación de estos mecanismos, se establecieron limitaciones para su uso. La duración máxima de los CFLJ y los CA es de 36 meses. También es obligatoria la inscripción de los CFLJ y las PPP en un registro especial del Ministerio de Trabajo.

¹⁰ En rigor, subcontratación e intermediación laboral son conceptos diferentes (subcontratación puede incluir hasta el encargo de procesos productivos a terceros).

cuando los servicios subcontratados eran actividades «complementarias» a las actividades centrales de las empresas (por ejemplo, mantenimiento, limpieza, vigilancia, seguridad, eventos temporales y otros análogos). Luego de la reforma laboral se definen dos formas de subcontratar trabajadores. La primera es de forma indirecta, vía intermediación, y puede ser desarrollada por las cooperativas de trabajo, fomento del empleo y las empresas de servicios especiales (*services*). La innovación ha sido que los trabajadores, provenientes de estos *services* o cooperativas, pueden prestar no solo servicios complementarios sino también temporales.¹¹ La segunda forma de subcontratación es directa, y se hace posible a través de los denominados Contratos Civiles por Servicios Profesionales. Aun cuando no son contratos laborales propiamente dichos (sino civiles), en la práctica se han hecho bastante populares llegando a ser la categoría de contrato que más ha crecido, en términos de empleos, en los últimos años (Véase Cuadro 1).

Alguna evidencia sobre resultados

Se esperaba que estos cambios facilitaran la contratación formal o legal de los trabajadores, disminuyendo la enorme proporción de trabajadores «en negro» que antes existían. Paradójicamente, la historia ocurrió exactamente al revés. La proporción de trabajadores asalariados permanentes efectivamente se redujo de 40.4% en 1989 a 25% en 2001. No obstante, el empleo asalariado en modalidades «flexibles», luego de crecer por un período hasta 1995, se volvió a reducir hasta un 27% aproximadamente y, contrariamente a lo esperado, el empleo sin contrato («en negro») se incrementó de 34.4% a 47%¹² (Gráfico 3).

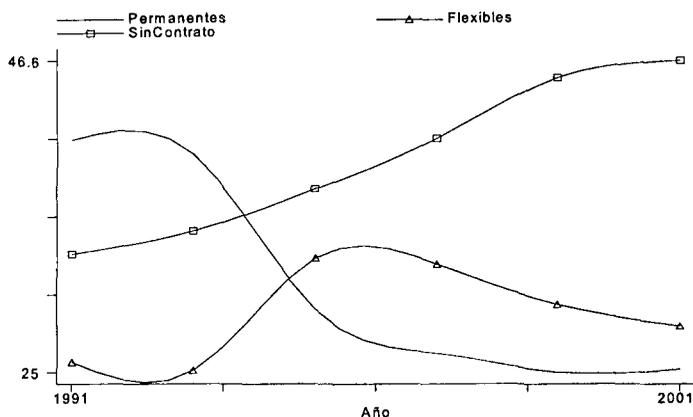
Sin embargo, para fines prácticos, se puede considerar que la mano de obra que trabaja para la empresa con contratos que no son laborales son subcontratados.

¹¹ Actualmente existen cuatro formas posibles de intermediación: a través de empresas de servicios complementarios, empresas de servicios temporales, cooperativas de trabajo y fomento del empleo, y cooperativas de trabajo temporal.

¹² Un tema interesante es que ni la subcontratación por *services* o cooperativas ni los convenios de capacitación laboral han sido utilizados por las empresas de manera importante. Por el contrario, lo que parece haberse incrementado notablemente es la subcontratación directa, principalmente, bajo la forma de locación de servicios u honorarios profesionales (Chacaltana 1999).

¿Qué sucedió? ¿Por qué las empresas no han empezado a utilizar más los contratos flexibles como se esperaba y más bien han aumentado el uso de los contratos «en negro»? Son varias hipótesis al respecto. Una de ellas encuentra motivos en la propia legislación laboral, pues esta ha experimentado diversos cambios en el transcurso del tiempo y esto pareciera haber generado una desconfianza de los empresarios como para animarse a utilizar más contratos temporales (Saavedra y Maruyama 2000), y ni qué decir de los contratos permanentes.

Gráfico 3
Lima Metropolitana: tipo de contratación, estructura porcentual (1991- 2001)
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENAHO 1991-2001. Solo para asalariados del sector privado.

Nota:

«Flexibles»: eventuales, comisionistas, trabajadores por destajo, por honorarios profesionales, trabajadores de *services* y cooperativas, practicantes, contratos por formación laboral.

«Permanentes»: contratos indefinidos y por períodos de prueba.

A nuestro juicio, sin embargo, la interpretación tiene que ver con dos temas más amplios: la paulatina eliminación de las instituciones del mercado de trabajo y el incremento del empleo en pequeñas empresas. En primer lugar, durante el período de análisis ocurrieron dos hechos cruciales en el mercado laboral. Por un lado, la tasa de sindicalización se redujo de 40% a 4%, llegando a casi desaparecer el movimiento sindical, como consecuencia de la reforma de las relaciones colectivas de trabajo y el propio desempeño de los sindicatos. Por otro lado, la Autoridad del Trabajo, representada por el Ministerio de Trabajo, continuó per-

diendo presencia al punto que hacia finales de la década de los 90 llegó a enfrentar el dilema de su eliminación. Como se puede intuir, en un mercado como el laboral donde existen importantes asimetrías de información y poder de negociación es natural pensar que la eliminación de las instituciones del mercado generen resultados socialmente ineficientes, como una mayor precarización del empleo asalariado.

En segundo lugar, casi la totalidad del nuevo empleo en los 90 se creó en el sector de Pymes (Chacaltana 2001). Precisamente, es en el sector de las micro y pequeñas empresas donde se ha producido el mayor incremento de empleo informal, mientras que las grandes empresas son aquellas que más han utilizado las modalidades flexibles de contratación (Cuadro 2).

Cuadro 2
Lima Metropolitana: Composición del empleo por tipo de contrato, según tamaño de empresa (porcentajes)

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001
Permanentes							
Micro	28.4	21.8	25.8	17.6	15.0	11.3	4.2
Pequeña	47.3	42.5	48.0	33.6	31.5	28.3	27.8
Mediana	58.4	50.9	43.9	37.3	37.1	38.9	38.7
Grande	66.0	57.7	58.0	41.9	45.1	40.1	46.8
Flexibles							
Micro	19.6	25.5	24.0	23.5	15.8	13.5	6.1
Pequeña	12.5	10.8	21.7	34.2	32.7	30.9	24.3
Mediana	13.2	12.4	32.0	41.1	45.5	49.0	35.5
Grande	18.9	18.2	25.1	47.4	45.1	45.3	37.1
Sin Contrato							
Micro	52.0	52.7	50.1	58.9	69.2	75.2	89.7
Pequeña	19.1	15.0	30.3	32.2	35.9	40.8	47.8
Mediana	11.5	9.9	24.1	21.5	17.4	12.1	25.8
Grande	13.5	13.3	16.9	10.7	9.8	14.6	16.1

Elaboración del autor sobre la base de encuestas de hogares.

Cabe indicar que la reforma laboral de los 90 no solo ha tenido efectos sobre la contratación formal de trabajadores. También los empresarios y los resultados empresariales han podido verse afectados por los efectos que esta reforma ha tenido en el mercado de trabajo. Diversos estudios han mostrado que la reforma laboral ha generado una impresionante rotación laboral en el mercado de trabajo, tanta que se puede decir que

solo la mitad de los ocupados tiene un empleo 12 meses seguidos (Chacaltana 2000b). Lo preocupante del caso es que esta elevada rotación laboral podría haber tenido efectos nocivos sobre la productividad de las empresas. Un estudio reciente de Chacaltana y García (2001), por ejemplo, muestra que la rotación laboral ha desincentivado la capacitación de trabajadores y, debido a ello, las empresas habrían visto reducidos sus niveles de productividad del trabajo. La lógica de este efecto apunta a que solo en relaciones de trabajo duraderas se pueden desarrollar prácticas adecuadas de recursos humanos que fomenten la competitividad laboral. La reforma laboral, por el contrario, ha incentivado relaciones de trabajo de corta duración, en las que la preocupación principal ha sido la reducción de los costos laborales por hora trabajada y no se ha prestado mayor atención a los costos laborales unitarios (García 2002).

LA REFORMA EN EL DESPIDO

La otra cara de la reforma es el despido. En buena cuenta, la rigidez o flexibilidad de un mercado de trabajo se puede analizar en relación con el grado de facilidad existente para extinguir una relación laboral. La teoría económica sostiene que las fluctuaciones de la economía pueden ser enfrentadas en mejores condiciones si se puede ajustar la producción y los factores que intervienen en ella, entre ellas el trabajo. Si el costo de despido es muy alto, se impone una rigidez que limita dicho ajuste, y desincentiva la contratación de trabajadores adicionales a la vez que incentiva la contratación informal. Por tanto, si se reducen los costos de despido, se debería esperar un incremento en la contratación de mano de obra formal.

Los cambios operados

Esta teoría también puede ser contrastada con la experiencia de la reforma laboral peruana. Hacia inicios de los 90, se podría decir que el costo de despido era bastante elevado en la medida que no solo había estabilidad laboral absoluta sino que, además, «las causas justas» de despido eran muy pocas —no se incluían motivos económicos, por ejemplo—, y apelar a ellas era prácticamente imposible por los procedimientos y requisitos exigidos.

Con la reforma, se introdujeron cambios importantes en la regulación sobre despidos tanto en el ámbito individual como colectivo. A escala individual, dos modificaciones son notables.¹³ En primer lugar, se eliminó la nulidad del despido arbitrario, de manera que ahora esto es posible siempre que se pague la indemnización correspondiente.¹⁴ Este hecho es un cambio extraordinario. En términos económicos se podría decir que el costo del despido arbitrario era indefinidamente alto; además de sufragar el costo de un juicio, el empleador debía presupuestar la probabilidad de reponer al trabajador en sus funciones, reconociéndole además todo el tiempo dejado de trabajar. Con la reforma, ese costo se convierte en conocido o predecible, lo cual constituye, para todo fin práctico, una reducción efectiva en este costo.

En el ámbito del derecho individual también se incrementó el número de «causas justas» de despido. Si antes solo se podía despedir de manera justificada, cuando el trabajador incurría en «falta grave» contra el empleador, la reforma introdujo el concepto de despido por razones asociadas a la capacidad del trabajador. Este concepto se aplica en situaciones tan amplias como el detrimento de facultades o ineptitud sobrevinida del trabajador, el rendimiento deficiente o la negativa a examen de salud en el caso que el empleador lo requiera.¹⁵ En términos prácticos, la incorporación de nuevas causas de despido justificado es una medida que facilita la extinción laboral y por tanto flexibiliza el mercado de trabajo. En el Cuadro 3 se detallan las causas justas y circunstancias en las que procede el despido individual y colectivo.

¹³ También ocurrieron otros cambios de menor impacto, como la modificación de los períodos de prueba para profesionales y personal de confianza.

¹⁴ En rigor, lo que se eliminó fue la posibilidad de reposición en caso de despido injustificado.

¹⁵ Según Blancas (2001), esta nueva causal fue planteada de manera muy general lo cual explicaría su escasa aplicabilidad en práctica (volveremos sobre este punto más adelante).

Cuadro 3
Modificación en la regulación sobre despido

	Pre reforma	Post reforma
A. Despido individual Despido arbitrario Despido «justo»	No existía. Se declaraba nulo y generaba reposición Faltas graves	No es nulo. Es posible a cambio de una indemnización Conducta del trabajador (falta grave) Capacidad del trabajador Detrimento de facultades o ineptitud sobrevenida Rendimiento deficiente Negativa a examen de salud
B. Cese colectivo	Caso fortuito / fuerza mayor Disolución, liquidación y quiebra de la empresa	Caso fortuito / fuerza mayor Disolución, liquidación y quiebra de la empresa Motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos (10% de planta) Necesidades de funcionamiento de la empresa

Elaboración propia.

En cuanto a los ceses colectivos también se introdujeron modificaciones importantes. A las existentes causas de caso fortuito/fuerza mayor y disolución, liquidación y quiebra de la empresa, se añadieron dos más: a) los motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos; y b) las necesidades de funcionamiento de la empresa. A través de los motivos económicos se puede cesar hasta el 10% del personal de la empresa de manera justa. Este es también un cambio importante y especialmente relevante para la teoría que estamos analizando; pues, precisamente, lo que se requiere cuando existen períodos de inestabilidad en el mercado de bienes es poder ajustar la planilla por causas económicas. Se puede discutir las dimensiones de este concepto y la facilidad para apelar a él; pero, en la práctica, la inclusión de este tipo de modalidad debe también haber contribuido a la capacidad de adaptación de las empresas.

En suma, los cambios en las normas sobre despido al facilitar el despido arbitrario y al ampliar las modalidades de despido justo han tenido

que traducirse necesariamente en una reducción genuina del costo de despido.

Evidencia empírica sobre resultados

Los profundos cambios realizados en la institución del despido han sido escasamente analizados desde el punto de vista de sus efectos sobre las decisiones de los agentes económicos. Sin embargo, estudios recientes han permitido acumular cierta información que proporciona elementos de juicio que pueden ser útiles para entender el comportamiento de los agentes económicos frente a modificaciones en esta variable

Un primer elemento viene dado por el nivel de incorporación de esta modificación en el comportamiento de los agentes; es decir, el nivel de utilización de las modificaciones en la legislación sobre despido. Se esperaría que la facilitación del despido arbitrario y la incorporación de causas justas adicionales (por capacidad individual y por razones económicas), debieran haber motivado que, de la proporción total de despidos existentes en cada período, una elevada proporción de ellos se realicen bajo estas modalidades. La realidad indica, sin embargo, que eso no ha ocurrido así. Según estimaciones del Banco Mundial (2000), la indemnización por despido arbitrario solo cubre al 2.5% del total de despidos; y según cifras del Ministerio de Trabajo, los ceses colectivos por causas económicas no representan un elevado porcentaje de todos los despidos existentes en el país.

En otras palabras, las modificaciones a las normas sobre despido casi no se usan. La pregunta es ¿por qué? Es probable que aun cuando se hayan abierto estas opciones a los empresarios, estas sean tan costosas en términos económicos que en realidad terminen siendo altamente restrictivas. Es necesario, por tanto, tener una idea de magnitud respecto a los costos de despido para lo cual se requiere analizar cada uno de los elementos que lo conforman: el costo de despido arbitrario y el costo del despido justificado.¹⁶ Con respecto al despido arbitrario, una comparación en América Latina no necesariamente indica un mayor costo en el Perú. Es cierto que el pago mensual es uno de los más altos (1.5

¹⁶ El costo de despido total es una suma ponderada del costo de despido arbitrario y el costo de despido justo. En cada período, los ponderadores serían las fracciones y cada una de estas modalidades explican del número total de despidos.

remuneraciones por año frente a 1 remuneración por año la mayoría de países), pero también es cierto que Perú tiene uno de los topes máximos de meses más bajos (12 remuneraciones mensuales), siendo el caso de algunos países en los que dicho tope no existe (véase cuadro 4).

Cuadro 4
El costo del despido sin causa justa en América del Sur

	Monto	Tope Máximo
Argentina	1 1/2 de la mejor remuneración mensual durante el último año por cada mes de servicio	No existe
Bolivia	Una remuneración por cada año de trabajo continuo	No hay tope máximo
Brasil	Un mes de remuneración por año completo	No hay tope máximo
Chile	30 días de la última remuneración mensual	330 días (11 remuneraciones mensuales)
Colombia	d<1 año: 45 días de salario 1<d<5 años: 45 días más 15 días por año subsiguiente 5<d<10: 45 días más 20 días por año subsiguiente 10<d: 45 días más 30 días por año subsiguiente	No hay tope máximo
Ecuador	d<3 años: 3 meses de remuneración por cada año de servicio	3<d: una remuneración 25 meses de remuneración
Paraguay	13 días de salario por cada 3 años	No hay tope máximo
Perú	1 1/2 por cada año de servicio	12 remuneraciones mensuales
Uruguay	Un mes de salario por cada año	No hay tope máximo
Venezuela	30 días de salario por cada año de servicio	150 días (5 meses de salario)

Con respecto al despido por causa justa, aun cuando este no genera derecho a indemnización alguna, eso no significa que no implique costos. En rigor, existen costos directos y costos potenciales asociados al despido por causa justa. Entre los costos directos se pueden mencionar, fundamentalmente, todos los requisitos administrativos (pruebas, exámenes, peritajes, auditorías, etc.) requeridos para realizar el despido, así como la contratación de una asesoría profesional para realizar estos procedimientos que de por sí son complejos. Aun cuando algunos de los trámites son gratuitos, muchos no lo son; pero, además de ser costosos en términos de dinero, también lo son en términos de consumo de tiempo. Una lista general de los principales requisitos que intervienen en los costos directos del despido por causa justa se presenta en el cuadro 5.

Cuadro 5
Costos directos del despido no arbitrario

Causa específica	Elementos que intervienen en el costo directo
<p>I. Cese individual</p> <p>Capacidad del trabajador Detrimento de facultades físicas o mentales</p> <p>Rendimiento deficiente en relación con la capacidad del trabajador. Negativa injustificada a examen médico.</p> <p>Conducta del trabajador Incumplimiento de obligaciones y desobediencia Reducción de rendimiento deliberado</p> <p>Falta de honradez Violación del deber de buena fe laboral Violación de deberes de conducta Sabotaje</p> <p>Abandono de trabajo, inasistencias injustificadas e impuntualidad reiterada Incumplimiento de servicios mínimos</p> <p>Otras causas Comisión de delito doloso Inhabilitación del trabajador</p>	<p>Certificado del Instituto de Seguridad Social, Ministerio de Salud o colegio médico Exámenes del Instituto de Medicina Legal (Estado de salud actual + Estado de salud mental + Aptitud laboral) Examen de Aptitud laboral Verificación de Autoridad del Trabajo y el Sector al que pertenece la empresa Requerimiento interno</p> <p>Verificación del Ministerio de Trabajo Pericias e informes técnicos Verificación de autoridad del trabajo o el sector al que pertenece la empresa Prueba cada caso</p> <p>Denuncia policial (Dosaje étílico + Examen toxicológico cualitativo de marihuana o cocaína) Denuncia policial Peritajes varios Verificación de tarjeta de control</p> <p>Se hace efectivo el despido cuando se produce la sentencia condenatoria Inhabilitación de autoridad judicial o administrativa por la actividad que el trabajador desempeña (si es de tres meses o más)</p>
<p>II. Cese colectivo</p> <p>El caso fortuito o la fuerza mayor. Motivos tecnológicos, económicos o estructurales.</p> <p>Disolución, liquidación o quiebra de la empresa.</p> <p>Reestructuración patrimonial</p>	<p>Inspección del Ministerio de Trabajo Tasa (0.7% de UIT) por cada trabajador. Tasa (0.7% de UIT por cada trabajador) Pericia realizada por firma Auditora Declaración jurada Constancia notarial de negociación directa Cartas notariales a trabajadores Trámite en el Ministerio de trabajo (información por cada trabajador) Cartas notariales a trabajadores Trámite en el Ministerio de Trabajo (información por cada trabajador)</p>

Elaboración propia.

En adición con este costo directo, es necesario considerar otros costos potenciales. La idea central es que no siempre es seguro que el procedimiento de despido por causa justa prospere. Esto puede ocurrir no solo por deficiencias en la sustentación de la causa sino también por el comportamiento, a veces, poco predecible que suele caracterizar al poder judicial peruano. En caso de perderse la causa, los costos de despido por causa justa, por tanto, generarían una situación en la que es necesario pagar no solo los costos directos sino también la indemnización por despido arbitrario y además, hasta hace poco, los devengados del tiempo dejado de laborar por el trabajador.

De esta manera se puede intuir que el costo total (directo y potencial) del despido justo es tremendamente alto en ciertas modalidades, especialmente en aquellas asociadas al despido por razones económicas, lo que indicaría que es necesario discutir no solo las causales de despido por causas económicas, sino también los procedimientos que viabilizan esta alternativa.

En estas condiciones se entiende la razón por la que, en tiempos recientes, el debate respecto a costos de despido se ha concentrado en el despido arbitrario, pues este constituiría una suerte de salida rápida al tema del despido. Al respecto, un estudio reciente de Saavedra y Maruyama (2000), utilizando información de las propias empresas, encuentra que: a) existe una relación negativa entre costo de despido arbitrario y demanda de mano de obra formal; y b) el costo efectivo de despido arbitrario se ha reducido en la década de los 90, este representaba el 13% del promedio de remuneraciones en 1990 y se redujo a 7% en 1997.¹⁷ Uniendo ambos resultados, se esperaría que en ese mismo período se hubiera producido un incremento en el número de contratos permanentes (aquellos que involucran costos de despido). Sin embargo, como se comentó anteriormente, no solo el empleo permanente no se incrementó sino que el empleo formal como un todo se redujo y lo que creció fue el contrato «en negro» o «bajo la mesa».

Esto indica que es necesario pensar el tema del costo de despido desde una perspectiva más amplia. No solo es relevante el nivel en que se encuentra el costo del despido arbitrario. Probablemente de igual rele-

¹⁷ Saavedra, J. y E. Maruyama (2000).

vancia resulte el costo relativo del despido justo frente al despido arbitrario. Desde este punto de vista, por tanto, parece de relevancia inmediata una revisión de los costos de despido justo, pues su elevado nivel actual lo único que hace es incentivar reclamos para que el despido arbitrario sea más bajo.

Lecciones y agenda futura

El análisis realizado en este ensayo deja algunas lecciones para la reflexión académica y política del futuro cercano. Una de las más evidentes es que el proceso de flexibilización se presenta bastante complejo y requiere de un análisis sumamente amplio que considere la interacción de un conjunto de variables, tanto del mercado laboral como el de bienes.

Otra implicancia de la evidencia presentada es que no es recomendable flexibilizar el mercado de trabajo y al mismo tiempo eliminar las instituciones que se encargan de regular su funcionamiento. Las instituciones del mercado de trabajo —sindicatos, autoridad del trabajo— son importantes porque permiten equiparar, de alguna manera, el poder de negociación que por naturaleza es asimétrico en el mercado de trabajo. Un mercado de trabajo sin instituciones fuertes, y a la vez altamente flexible, produce los resultados que se han observado en los últimos años en el Perú.

Otro tema importante se refiere al grado de flexibilidad que requiere el mercado de trabajo peruano. Desde el punto de vista económico es natural pensar que el mercado de trabajo requiere de un cierto grado de flexibilidad para poder ajustarse tanto en cantidades como en precios. La pregunta es hasta qué punto se debe ser flexible. La experiencia peruana parece ser realmente un caso extremo pues ha llegado a desincentivar un resultado muy importante en el mercado laboral: la propia productividad del trabajo. En la actualidad se cuenta, por ejemplo, con una legislación flexible —pero altamente confusa y complicada—, con un alto número de modalidades de contratación y un buen número de causas justas de despido, algunas de las cuales no se usan. En ese sentido, es claro que es necesario ordenar y simplificar la legislación laboral en materia de contratación y despido. La recientemente anunciada Ley General del Trabajo parece ser una excelente oportunidad para incorporar estas modificaciones.

En relación con la contratación es importante revisar la contratación temporal y analizar la viabilidad de algunas de las modalidades. Asimismo, es necesario revisar la importancia y desempeño de contratos no laborales, como los *services* o los servicios por honorarios. En el caso del despido, es necesario hacer viable el camino de la causa justa como modalidad de despido, pues no existen argumentos legales ni económicos que sustenten el despido arbitrario. Desde el punto de vista económico lo que requieren las empresas es la posibilidad de ajustar sus dotaciones de trabajadores en circunstancias en que el mercado de bienes así lo exija. Eso se puede lograr, haciendo viable el camino del despido justo, especialmente en las causales relacionadas a razones económicas. Esto pasa no solo por una amplia simplificación de procedimientos para lograr este camino, sino también por convertir al poder judicial en una institución predecible. Lo primero reduce los costos directos de despido por causa justa; lo segundo, el costo esperado de perder el juicio.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL

2000 *World Development Report*.

BLANCAS, C.

2002 *El despido en el derecho laboral peruano*. Lima: ARA.

CHACALTANA, J.

2001 *Políticas Públicas y Empleo en las Pequeñas y Microempresas en Perú*. Lima: OIT.

2000^a «El mercado laboral peruano: situación actual y perspectivas». Revista del CEDEP, Lima.

2000^b *Un análisis dinámico del desempleo en el Perú*. Lima: Convenio INEI-MECovi.

1998 «Los costos laborales promedio en Perú». En: V. Tokman y D. Martínez. *Precarización y contratación laboral*. Lima: OIT.

CHACALTANA, J. y N. GARCÍA

2001 *Flexibilización, capacitación y productividad laboral*. Lima: OIT.

ESPINO, J.

2001 *Salarios y dispersión salarial en mercados de trabajo segmentados: Un análisis para Lima Metropolitana*. Lima: CIES.

RAMA, M. y A. CHONG

2000 *Severance payment reform in Peru*. Washington D.C.: Banco Mundial.

SAAVEDRA, J. y E. MARUYAMA

2000 *Estabilidad laboral e indemnización por despido: los efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado de trabajo peruano*. Lima: GRADE.

1998 *Empleo, productividad e ingresos: Perú (1990-1996)*. Lima: GRADE.

