



Economicwatch

10 de agosto del 2005

Legislación laboral: ¿qué debemos mirar?

- La evidencia muestra que el mercado laboral en el Perú es bastante rígido, debido a un marco institucional restrictivo que inhibe la generación de empleo.
- Un mercado laboral rígido puede inducir niveles más elevados de desempleo y de informalidad, generando costos económicos significativos que reducen el bienestar de la población. Así, una estimación preliminar muestra que un incremento de un punto porcentual del desempleo podría generar una pérdida de producto de hasta US\$ 1 700 millones. De otro lado, los resultados de Loayza (1997) sugieren que una reducción de la informalidad en el Perú de 15 puntos porcentuales podría inducir un incremento de 1 punto porcentual en la tasa de crecimiento del PBI real per cápita de largo plazo.
- En general, se encuentra que es necesario flexibilizar el mercado de trabajo. El hecho de que el 51% de la PEA a nivel nacional, aproximadamente unas 7 millones de personas, se encuentre subempleada revela la urgencia de lograr un consenso para definir acciones y políticas necesarias para promover la creación de puestos de trabajo en el sector formal.
- La flexibilización no implica pérdida de derechos fundamentales o condiciones precarias de trabajo. Por el contrario, lo que se debe buscar es hacerlos extensivos a la mayoría de personas, teniendo en cuenta que actualmente sólo una minoría cuenta con estos derechos. Para ello se requiere alcanzar un equilibrio sostenible entre los alcances de los beneficios laborales y la productividad de los trabajadores.

De acuerdo a las encuestas de opinión, la población considera que el principal problema del país es el desempleo o la falta de un empleo "adecuado". Además, muestran que una gran mayoría de personas desea emigrar al extranjero, principalmente en busca de oportunidades de trabajo que no encuentran en el país. Estas opiniones revelan la insatisfacción social que existe respecto de la situación del empleo en el Perú, y por lo tanto la urgencia de tomar medidas para promover la generación de puestos de trabajo. Sin embargo, no se observa un consenso sobre las políticas y acciones necesarias que se deberían implementar rápidamente para mejorar la situación del empleo y, por lo tanto, el bienestar de una gran mayoría de la población. Por ejemplo, esta inercia se hace visible en el

Hugo Perea Flores
hperea@continental.grupobbva.com

Tabla 1

Perú: Niveles de Empleo 2003-2004			
	Urbano	Rural	Total
	(en porcentaje)		
Desempleo	7.5	1.1	5.2
Subempleo	45.1	62.8	51.4
Visible ^{1/}	9.8	7.0	8.8
Invisible ^{2/}	35.3	55.8	42.6
Empleo Adecuado	47.4	36.0	43.3
Total	100	100	100

^{1/} La tasa de subempleo visible o por horas es la proporción de personas ocupadas que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias, con respecto a la PEA.

^{2/} La tasa de subempleo invisible o por ingresos es la proporción de personas que tienen un empleo (asalariado o independiente), que normalmente trabajan 35 horas o más a la semana pero cuyos ingresos son menores al valor de la canasta mínima de consumo.

Fuente: INEI-ENAH0

entrampamiento en el que ha quedado la nueva Ley General del Trabajo, en donde los representantes de las diversas partes involucradas mantienen puntos de vista que muchas veces son divergentes.

Por un lado, se menciona que el mercado laboral peruano es bastante rígido, debido a que la legislación vigente hace costosa la contratación formal de trabajadores, lo que explica que una parte importante de la población económicamente activa (PEA) esté laborando de manera informal o esté subempleada. Desde este punto de vista, se requeriría flexibilizar la legislación laboral, buscando incentivar la creación de puestos formales de trabajo, la inversión en capacitación del personal y mejoras en la productividad. De otro lado, se sostiene que un marco legal más flexible podría implicar la reducción o pérdida de derechos fundamentales mínimos como la duración de la jornada de trabajo, condiciones laborales adecuadas, periodos vacacionales, entre otros.

La controversia y debate que se genera alrededor del mercado de trabajo se explica por las consecuencias que pueden tener medidas de política que afectan la calidad de vida de las personas. Sin embargo, el debate debe llevar a un consenso mínimo respecto de lo que debe hacerse, definiendo líneas de acción que beneficien a la mayoría de la población. En este documento se presenta una breve revisión de cuatro temas que pueden ayudar a definir lo que se debe lograr con la legislación laboral de tal manera que permitan mejorar la situación del empleo.

En la primera parte, se discute por qué es necesario regular el mercado laboral, para lo cual se presentan argumentos desde una perspectiva económica y desde un punto de vista de protección de derechos fundamentales. En la siguiente sección se revisa el impacto que ha tenido la legislación laboral en la evolución del empleo en los últimos 35 años, y se presenta evidencia de que a pesar de las reformas implementadas en la década anterior el mercado de trabajo en el Perú es aún bastante rígido. La tercera y cuarta secciones muestran que una legislación laboral que dificulte la creación de empleo formal puede tener costos económicos importantes. En este sentido, en la tercera sección se analizan los costos que genera el desempleo, en tanto que en la cuarta los asociados a la informalidad, la que puede ser inducida por una legislación restrictiva de acuerdo a la evidencia que se muestra. En la última parte del documento se presentan las conclusiones.

¿Por qué se regula el mercado de trabajo?

La teoría económica asigna un rol regulador al Estado en aquellos mercados que no operan bajo condiciones de competencia debido a las fallas que presentan, por lo que la interacción de la demanda y oferta no determina, de manera óptima, el equilibrio del mercado. En este caso, la intervención del Estado se orienta a subsanar las imperfecciones de mercado, buscando que la situación final se acerque, en la medida de lo posible, al equilibrio competitivo.

El Banco Mundial (1995) y el BID (2004) identifican diversas fallas que presenta el mercado laboral, las que obstaculizan su funcionamiento en un entorno competitivo y que, desde una perspectiva económica, justifican la intervención del Estado. Entre las imperfecciones que presenta este mercado se tiene: (i) posiciones de poder de mercado de algunas de las partes, (ii) problemas de información asimétrica, tanto para el empleado (sobre condiciones de trabajo, por ejemplo) como para el empleador (no se conoce completamente y de antemano la calidad y el esfuerzo de los trabajadores) (iii) el producto que se transa no es homogéneo (los trabajadores difieren en sus capacidades y habilidades), y (iv) la falta de seguros adecuados para enfrentar contingencias como el desempleo, la incapacidad y la vejez.

Tabla 2

Población Económicamente Activa: Lima Metropolitana ^{1/}				
	2002	2003	2004	2005 ^{2/}
	(en miles)			
(1) Ocupada	3,609	3,617	3,717	3,723
(2) Desocupada	375	376	387	398
(3) Total	3,984	3,993	4,104	4,137
	(var. porcentual)			
Ocupada		0.2	2.8	2.4
Desocupada		0.3	2.9	2.7
Total		0.2	2.8	2.4
MEMO:				
Desempleo Abierto (2)/(3)	9.4	9.4	9.4	10.5

1/ Promedio del periodo

2/ Promedio del periodo julio 2004-junio 2005.

Fuente: INEI-Encuesta Permanente de Empleo (EPE)

Tabla 3

Tasa de Subempleo: Lima Metropolitana ^{1/}				
	2002	2003	2004	2005 ^{2/}
	(en porcentaje)			
Visible	18.7	17.2	16.4	16.6
Invisible	36.2	39.0	39.5	39.0

1/ Promedio del periodo

2/ Promedio del periodo julio 2004-junio 2005.

Fuente: INEI-EPE

Tabla 4

Empleo Urbano: Lima Metropolitana ^{1/}				
	2002	2003	2004	2005 ^{2/}
	(Var. % interanual)			
Perú	0.0	1.7	2.7	3.3
Lima Metropolitana	0.3	1.9	2.4	2.8
Resto	-2.2	1.3	3.6	4.6

1/ En empresas con más de 10 trabajadores, promedio del periodo.

2/ Promedio del periodo junio 2004-mayo 2005.

Fuente: MTPE

Desde otra perspectiva, la legislación laboral se concibe como un instrumento que permite lograr que los individuos cuenten con derechos fundamentales mínimos. En este sentido, Jaramillo (2004) menciona que todas las legislaciones han sido diseñadas para preservar algunas características del trabajo que socialmente se consideran fundamentales, tales como un nivel de salarios percibidos como dignos, una jornada máxima de trabajo, periodos vacacionales remunerados, etc.

Sobre estas dos perspectivas, la de eficiencia económica y la de protección de derechos fundamentales, gira el debate sobre la regulación del mercado de trabajo. En este contexto se discute si el marco regulatorio refleja criterios que permitan subsanar las fallas que impiden que este mercado opere de manera eficiente o si es el resultado de presiones políticas o culturales. Si bien estas presiones pueden ser poco consistentes con los criterios de eficiencia económica, podrían ser importantes para alcanzar un cierto grado de consenso social que hagan sostenible la legislación. Sin embargo, una legislación con un excesivo sesgo proteccionista, que en la práctica sólo favorece a los que se encuentran actualmente empleados, puede entorpecer el funcionamiento del mercado y la creación de empleo. En este caso, se perjudica a aquellos que, deseando trabajar, no cuentan con un empleo o trabajan de manera informal, sin protección ni derechos laborales. En esta línea, el BID (2004) resalta que se debe evaluar cuidadosamente los costos y beneficios de los cambios en la legislación del mercado laboral porque no siempre la normatividad y las instituciones favorecen a quienes se propone proteger.

Pagés y Saavedra (2002) concluyen que las normas laborales deben buscar un equilibrio entre protección de derechos y el correcto funcionamiento del mercado. La evidencia que se muestra más adelante sugiere que en el Perú la legislación laboral dista de una posición equilibrada entre ambas consideraciones, mostrando un excesivo proteccionismo que hace que el mercado de trabajo sea sumamente rígido.

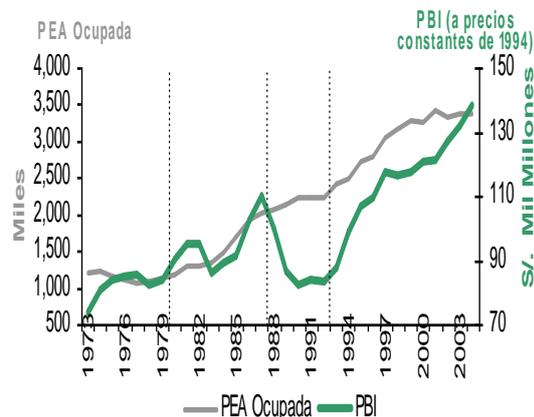
Legislación laboral y evolución del empleo en el Perú

La evidencia muestra que en el Perú el mercado laboral es bastante rígido, con una legislación que hace costosa la contratación formal de trabajadores. Ello explica que el empleo haya mostrado históricamente una baja asociación con las fluctuaciones del producto (ver Gráfico 1) y que una parte importante de la población económicamente activa (PEA) haya sido desplazada hacia la informalidad, en donde las condiciones laborales son precarias y no existen los derechos y beneficios que tiene la minoría que se encuentra en el sector formal. Desde este punto de vista, políticas que promuevan una mayor flexibilización laboral beneficiarían a la gran mayoría de la población que desea trabajar.

Durante la década de los 70 se implementaron un conjunto de normas laborales sumamente restrictivas. Esta normatividad buscaba otorgar estabilidad laboral absoluta, luego de un breve periodo de prueba, elevando los costos de despido. Adicionalmente, los costos laborales se incrementaron notablemente por la imposición de costos no salariales. Como resultado, Saavedra y Maruyama (2000) mencionan que el Código Laboral peruano fue catalogado como uno de los más restrictivos y proteccionistas de América Latina.

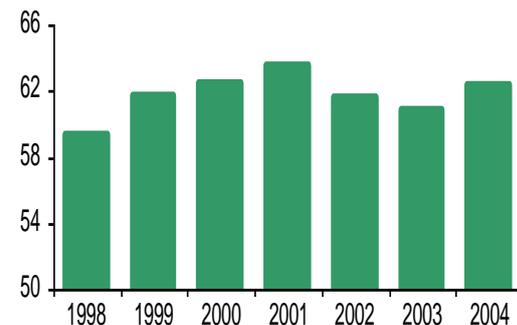
Es interesante notar que en la década de los 70, cuando se implementaron la mayor parte de las medidas proteccionistas en el ámbito laboral, el empleo se mantuvo prácticamente estancado, y no parecía responder a las fluctuaciones del producto. Ello se observa en el Gráfico 1, que muestra la evolución de la PEA ocupada de Lima Metropolitana y el PBI real.

Gráfico 1
PEA Ocupada en Lima Metropolitana y PBI Perú



Fuente: INEI y BCRP

Gráfico 2
PEA Ocupada en el Sector Informal, Lima Metropolitana (en porcentaje)



Fuente: MTPE

El estancamiento del empleo total y su divorcio con la evolución del producto se mantuvo en los primeros años de la década de los 80, situación que cambió brevemente entre 1984 y 1987, en parte como reflejo de las políticas expansivas implementadas en dicho periodo. Posteriormente, durante los años de crisis de 1988 a 1992, nuevamente se observa un estancamiento del empleo, a pesar de la significativa caída del producto, lo que sugiere que el ajuste vino por una caída de los salarios reales¹.

Un elemento adicional que señala la pobre generación de empleo adecuado es el incremento de la informalidad en el mercado laboral en la década de los 80s. Al respecto, los niveles de la participación del empleo informal sobre el total que presenta Saavedra (1998) permiten apreciar un crecimiento sostenido de la informalidad laboral desde mediados de la década de los 80 hasta inicios de los 90, con una tendencia a estancarse en niveles de 57% en los años siguientes.

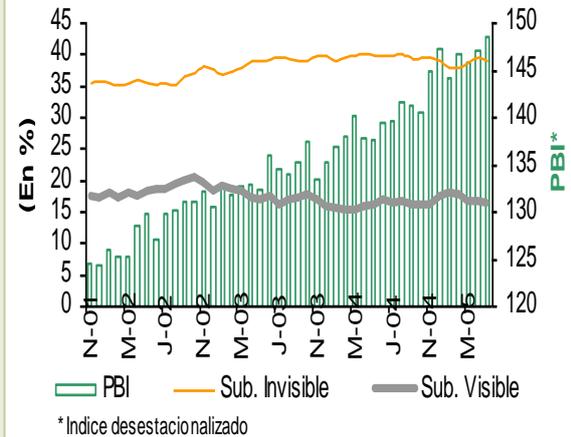
Cabe resaltar que esta evolución desfavorable del empleo formal, y el consecuente crecimiento de la informalidad laboral, durante la década de los 80's coincidió con un periodo de gran rigidez en el mercado de trabajo, producto de una legislación sumamente proteccionista.

A partir del año 1991 se empiezan a implementar un conjunto de reformas para flexibilizar el mercado de trabajo en el Perú que, de acuerdo a Saavedra y Maruyama (2000) y a Cox-Edwards (1997), le permitieron ubicarse como uno de los países con mayores avances en este campo. Las reformas permitieron una reducción de los costos de despido (abolición de la estabilidad laboral)², se facilitó el uso de contratos temporales y se redujo el poder de los sindicatos. Bajo el nuevo marco laboral, se observó una aceleración en la tasa de crecimiento de la PEA ocupada entre 1993 y 1998, lo que permitió absorber la significativa reducción del empleo en el sector público.

Entre 1999 y el 2004 nuevamente se observó un periodo de estancamiento de la PEA ocupada y de la participación del empleo informal y de los niveles de subempleo (ver Gráficos 2 y 3), a pesar del crecimiento económico que se ha observado desde el 2002. La falta de generación de empleos adecuados podría explicar por qué la población no siente que la expansión del producto viene acompañada de un incremento sensible en su bienestar.

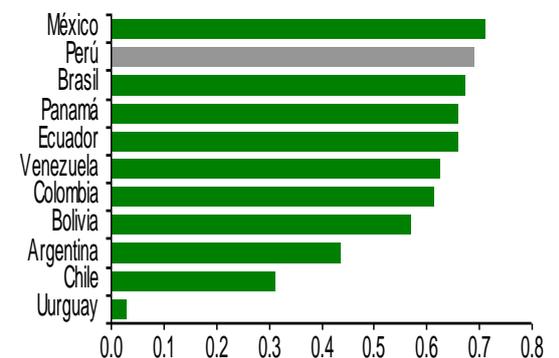
La insatisfacción sobre la creación de puestos de trabajo lleva a reflexionar acerca de los alcances de la reforma del mercado laboral que se implementó en el Perú durante la primera parte de la década anterior. Al respecto, la evidencia sugiere que las reformas implementadas no han sido suficientes para generar las condiciones adecuadas para dinamizar la generación de empleo. Por ejemplo, el BID (2004) muestra que, de acuerdo al índice de protección de la estabilidad laboral elaborado por Djankov et. al. (2003), el Perú tiene uno de los mercados laborales más rígidos de América Latina, siendo superado sólo por México (ver Gráfico 4). En este mismo sentido, en el Doing Business 2004, el índice de rigidez del empleo correspondiente al Perú es de 55, por encima del promedio de la región de 44. Desde luego, esta rigidez explica la baja sensibilidad del empleo ante variaciones del producto, lo que se comprueba en las estimaciones realizadas por

Gráfico 3
Tasa de Subempleo en Lima Metropolitana y PBI Perú



* Índice desestacionalizado
Fuente: INEI y BCRP

Gráfico 4
Índice de protección de la estabilidad laboral (valores entre 0 y 1)



Fuente: Djankov et al. (2003) y BID (2004)

¹ Ver Saavedra (1998).

² Sin embargo, Jaramillo (2004) sostiene que la reforma laboral en el Perú no estuvo orientada a reducir los costos de despido, por lo que aún siguen siendo relativamente altos para la región, en tanto que los costos no salariales han mantenido una tendencia creciente.

el BID (2004) que muestran que el Perú tiene una de las elasticidades empleo-producto más bajas de la región (ver Gráfico 5)³.

Así, la legislación laboral en el Perú parece ser aún bastante rígida y, por lo tanto, no fomenta la creación de puestos de trabajo. Como se discute en las dos secciones siguientes, esta rigidez puede inducir tasas de desempleo más elevadas y un incremento del sector informal de la economía.

Los costos del desempleo

El desempleo genera costos económicos, sociales y psicológicos, que reducen de manera directa y severa el bienestar de las personas. Entre los más importantes se puede mencionar los siguientes: (i) el producto que deja de obtenerse porque no se está utilizando toda la mano de obra disponible o porque una parte de ésta se encuentra realizando actividades de baja productividad como medio de subsistencia⁴, (ii) la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, debido a que los desempleados pierden más que los que se encuentran trabajando, (iii) si los periodos de desempleo tienden a ser prolongados, la pérdida de habilidades deprecia el capital humano, lo que a su vez dificulta el reenganche laboral y eleva de manera persistente la tasa de desempleo, y (iv) produce estrés en los trabajadores que permanecen desempleados por un periodo largo de tiempo y en sus familias.

El costo económico del desempleo, medido por el producto que se pierde porque no se está empleando toda la mano de obra disponible, puede ser significativo. Una primera aproximación para estimar la magnitud de este costo consiste en aplicar la ley de Okun, la que establece una relación negativa entre el crecimiento del producto ($\Delta Y/Y$) y la variación de la tasa de desempleo (Δu)⁵:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta \bar{Y}}{\bar{Y}} - \beta \Delta u$$

El segundo término de esta expresión representa el crecimiento de largo plazo del producto, asociado al aumento de la población, a la acumulación de capital y al progreso tecnológico. Así, si la tasa de desempleo se mantiene constante ($\Delta u = 0$), el producto crecería a una tasa igual a la de largo plazo. Adicionalmente, si la tasa de desempleo aumenta en un punto porcentual ($\Delta u = 1$), la tasa de crecimiento del producto se desvía de la tasa de crecimiento de largo plazo en β puntos porcentuales. Este desvío representa la pérdida del producto que induce un aumento del desempleo de un punto porcentual.

Esta relación se ha estimado usando series anuales del PBI real y de la tasa de desempleo de Lima Metropolitana, para el periodo 1970-2000, obteniéndose los siguientes resultados⁶:

Gráfico 5
Elasticidad del Salario y el Empleo sobre el Producto: 1980-2000



Fuente: BID (2004)

³ Una baja elasticidad puede estar revelando que una cautela extrema por parte de las empresas para contratar trabajadores ante una expansión económica. Ello puede ocurrir si la legislación encarece los costos de despido o establece costos no salariales elevados.

⁴ Si bien este costo recae principalmente sobre los que están desempleados, también puede afectar a los que se encuentran trabajando. Por ejemplo, es posible que las cargas tributarias sobre la población ocupada aumenten para sostener los gastos del gobierno y cubrir a los que no tributan porque no cuentan con un empleo o tienen uno informal.

⁵ González (2002) menciona que la causalidad entre producto y desempleo es un tema no resuelto. Además, agrega que la evidencia econométrica no contribuye a resolver este asunto porque ambas variables se causan a lo Granger. En este documento se considera que la relación mostrada es conceptualmente más sólida para un análisis de largo plazo, horizonte de tiempo en el cual la ciencia económica considera que el producto está determinado por los factores de producción (trabajo, capital físico y capital humano) y el estado de la tecnología.

⁶ Los datos han sido tomados del trabajo de Garavito (2002). Cabe mencionar que no existen series largas de desempleo a nivel nacional, por lo que se procedió a estimar la ley de Okun con los datos disponibles para Lima Metropolitana.

$$\frac{\Delta Y}{Y} = 2,5 - 2,5\Delta u$$

(1,9) (-2,7)

Los valores entre paréntesis son los estadísticos t-Student, los cuales permiten afirmar que los coeficientes estimados resultan estadísticamente significativos. El primer coeficiente representaría la tasa de crecimiento del PBI real de largo plazo para Lima, en tanto que el segundo mide la pérdida del producto por un aumento del desempleo. Así, de acuerdo a estos resultados, por cada punto porcentual de incremento del desempleo, Lima Metropolitana pierde en promedio 2,5 puntos porcentuales del producto de un año⁷.

Si se asume que el valor estimado para el coeficiente β con datos para Lima (2,5) es igual al que se obtendría con datos agregados a nivel nacional, y teniendo en cuenta el valor del PBI del Perú del año 2004 (US\$ 68 670 millones), el producto que pierde el país por un aumento en la tasa de desempleo de un punto porcentual, sería equivalente a US\$ 1 717 millones (lo que resulta de multiplicar 2,5% por 68 670). Alternativamente, se podría considerar que por cada punto porcentual que disminuya la tasa de desempleo, el crecimiento del PBI en el Perú podría acelerarse, al menos temporalmente, en 2,5 puntos porcentuales, lo que equivale a US\$ 1 717 millones si se toma como punto de referencia el PBI del año 2004⁸.

Si bien este es un cálculo grueso, da una idea de la magnitud del costo en términos del producto que induce el desempleo. Incluso si el costo sólo fuera la cuarta parte del valor calculado (US\$ 430 millones), aún resulta significativo si recae, principalmente, en los sectores más pobres y desprotegidos de la sociedad en el Perú.

¿Puede la legislación laboral y el marco institucional en el que se desenvuelve el mercado de trabajo afectar el nivel del desempleo?. La respuesta es afirmativa. Ello se comprueba al analizar las causas por las cuales diversos países europeos experimentaron altos niveles de desempleo durante los años 80's. Al respecto, Jackman, Layard y Nickell (1995) sostienen que las altas tasas de desempleo, así como la persistencia de éstas, que se observaron en diversos países de la comunidad económica europea luego de los choques petroleros de la década de los 70's, reflejaron el impacto de un marco legal muy generoso para el sistema de beneficios de desempleo⁹ y del poder de fijación de salarios de los sindicatos. Bajo este esquema institucional, el mercado laboral europeo demostró ser poco flexible para absorber estos choques y para acompañar, con el menor costo posible, los esfuerzos para controlar la inflación.

La extraordinaria persistencia de las altas tasas de desempleo causó sorpresa y malestar en Europa durante los 80's, y contrasta con la evolución menos traumática que registró esta variable en otros países industrializados, con mercados laborales menos rígidos, durante el mismo periodo. Así, hacia finales de la década de los 80's, mientras que los países de la comunidad económica europea registraban, en promedio, una tasa de desempleo de aproximadamente 9%, en Estados Unidos se ubicaba en 5,5% y en Japón y en los países escandinavos en 2,5%.

⁷ El valor estimado para el coeficiente β es similar al 3 obtenido por Okun (1962).

⁸ Es posible que la ley de Okun no sea una relación lineal, si el ratio capital-trabajo va disminuyendo y las innovaciones tecnológicas no son muy significativas. Bajo estas condiciones, a medida que el desempleo se va reduciendo, las ganancias de producto podrían disminuir por los rendimientos decrecientes del factor trabajo.

⁹ Los programas de desempleo excesivamente generosos y pobremente monitoreados inducen un problema de "riesgo moral" porque reducen el incentivo para buscar empleo de manera activa.

La experiencia europea resalta la importancia que las instituciones laborales tienen sobre la tasa de desempleo. Si además se tiene en cuenta los altos costos que puede generar el desempleo, es importante resaltar que la legislación laboral debe diseñarse considerando sus implicancias sobre la generación de puestos de trabajo.

Legislación laboral, informalidad y crecimiento económico

Diversos autores han documentado que las regulaciones laborales excesivas pueden inducir un incremento del tamaño del sector informal¹⁰. Por ejemplo, De Soto (1989) encontró que, en una muestra de 50 pequeñas empresas, el 73% de los costos que enfrentan para mantenerse en el sector formal están asociados a regulaciones, principalmente vinculadas al mercado laboral¹¹, y a requerimientos burocráticos. Tokman (1992) reporta un hallazgo similar para pequeñas empresas a nivel de América Latina, mencionando que los costos adicionales inducidos por las regulaciones laborales son el principal factor de encarecimiento para la permanencia en el sector formal.

Loayza (1997) identifica los determinantes del sector informal así como sus efectos sobre la tasa de crecimiento de largo plazo. Para ello el autor desarrolla un modelo de crecimiento endógeno, similar al desarrollado por Barro (1990), en donde la función de producción depende de servicios públicos que pueden congestionarse. Este modelo permite apreciar que los cambios, ya sea en los parámetros de política o en la calidad de las instituciones, que promuevan un incremento del tamaño del sector informal de la economía producen una reducción de la tasa de crecimiento económico. La idea es que al incrementarse el tamaño del sector informal, se reduce para todos la disponibilidad de servicios públicos y se incrementa el número de actividades que emplea parte de estos servicios de manera menos eficiente.

Con datos de 14 países de América Latina, correspondientes a inicios de los 90's, Loayza verifica algunas de las implicancias que su modelo predice. En primer lugar, estima el tamaño del sector informal para estos países, encontrando que Bolivia, Panamá y Perú tenían los sectores informales más grandes¹². Asimismo, encuentra que el tamaño del sector informal depende positivamente de las restricciones sobre el mercado laboral¹³. Este resultado es consistente con los altos niveles de informalidad hallados en los tres países mencionados, que también mostraban excesivas regulaciones laborales.

Adicionalmente, Loayza encuentra que una reducción de la informalidad puede incrementar la tasa de crecimiento del PBI. Así, sus resultados aplicados al Perú,

¹⁰ De Soto (1989) define el sector informal como el conjunto de unidades económicas que no cumplen con pagar impuestos ni con las regulaciones existentes para las actividades que realizan.

¹¹ Entre estas regulaciones se encuentran los salarios mínimos y las restricciones para la libre contratación y despido de trabajadores. Cabe agregar que Loayza (1994) afirma que las excesivas regulaciones laborales destacan entre las políticas populistas que se implementaron durante el siglo XX en América Latina.

¹² El tamaño del sector informal estimado por Loayza (1997) para Perú, a inicios de los 90's, es de 57,9% del PBI, similar a los valores estimados por Schneider (2004) para los años 2000, 2002 y 2003 (alrededor de 60%). Cabe mencionar que ambos autores utilizan una metodología similar para sus estimaciones, la que considera el tamaño relativo del sector informal como una variable latente que tiene múltiples causas y múltiples indicadores que pueden ser identificados (modelo MIMIC por sus siglas en inglés). Estas estimaciones muestran que, a pesar de las reformas implementadas durante la década anterior, los niveles de informalidad no disminuyeron, lo que podría explicarse porque la intensidad y los alcances de éstas no fueron suficientes.

¹³ El coeficiente estimado para esta variable causal resulta significativo al 10% e indica que si se incrementa en una desviación estándar, el tamaño del sector informal aumenta en 0,49 desviaciones estándar.

sugieren que una reducción de la informalidad de 15 puntos porcentuales podría inducir un incremento de 1 punto porcentual en la tasa de crecimiento del PBI real per cápita de largo plazo.

Así, la evidencia sugiere una causalidad que va de una legislación laboral restrictiva a mayor informalidad y, de aquí, a una menor tasa de crecimiento de largo plazo. Cabe resaltar que, conjuntamente con los elevados niveles de informalidad que se observan en el Perú, diversos indicadores muestran que el mercado laboral peruano es aún bastante rígido. Por lo tanto, una legislación más flexible podría inducir un mayor crecimiento económico.

Conclusiones

En este trabajo se han revisado algunos temas importantes a ser tomados en cuenta al momento de diseñar la legislación laboral. En primer lugar, se ha mencionado que la teoría económica justifica la regulación del mercado laboral debido a las fallas que presenta. Asimismo, esta regulación puede concebirse como un instrumento que permita garantizar un mínimo de derechos fundamentales. Sin embargo, si la legislación laboral tiene un excesivo sesgo proteccionista puede inhibirse la generación de empleo de calidad, afectando a una fracción importante de la población que se encuentra desempleada o que ha sido desplazada hacia la informalidad en donde trabaja en condiciones precarias, sin los beneficios y derechos con los que cuenta el sector formal. Por ello, la legislación debe buscar un balance adecuado entre eficiencia de mercado y protección de derechos.

La evidencia muestra que el mercado laboral peruano es aún bastante rígido, reflejo de un marco institucional sumamente restrictivo, el cual encarece la contratación de trabajadores. Asimismo, la evidencia señala que una elevada rigidez puede inducir mayores niveles de desempleo y de informalidad, generando costos económicos significativos que reducen el bienestar de la población, lo que se manifiesta en la insatisfacción de los peruanos con la situación del empleo.

En general, se requiere flexibilizar el mercado de trabajo. El hecho de que el 51% de la PEA a nivel nacional, aproximadamente unas 7 millones de personas, se encuentre subempleada revela la urgencia de lograr un consenso para definir acciones y políticas necesarias para promover la creación de puestos de trabajo en el sector formal. Sin embargo, a veces se observa un entrampamiento debido a que ciertos sectores consideran que una reforma laboral implica la pérdida de beneficios y derechos alcanzados. Al respecto, cabe mencionar que sólo una parte minoritaria de la fuerza laboral goza de estos beneficios. Por ejemplo, Jaramillo (2004) muestra que en el año 2000 sólo el 13% de la PEA ocupada estaba cubierta por los beneficios obligatorios (seguros de salud, aportes al sistema de pensiones, etc.). Adicionalmente, según datos del Ministerio de Trabajo, en el 2003 el 70% de los asalariados privados (que representan el 28% de la PEA ocupada) no se encontraba afiliado al sistema de prestaciones de salud, en tanto que el 68% no lo estaba al sistema de pensiones.

Es importante resaltar que flexibilización no implica pérdida de derechos fundamentales o condiciones precarias de trabajo. Por el contrario, lo que se debe buscar es hacerlos extensivos a la mayoría de personas, para lo cual se requiere alcanzar un equilibrio sostenible entre la generosidad de estos beneficios, productividad y cobertura. Además, para velar por el cumplimiento de estos beneficios se requiere de una entidad fiscalizadora, que cuente con recursos y cuya tarea se vea simplificada por beneficios que sean fáciles de cumplir y monitorear.

Pages y Saavedra (2002) han elaborado un conjunto de principios para la formulación de normas laborales. Entre éstos, cabe mencionar los siguientes:

- a. Tener claros los objetivos, los que deben ser consistentes con un equilibrio entre el correcto funcionamiento del mercado y derechos fundamentales.
- b. Identificar las fallas de mercado que se deben subsanar, aplicando normas que mejoren la situación.
- c. Determinar quiénes ganan y quiénes pierden, debido a que una determinada normatividad puede implicar ganancias para algunos trabajadores en términos de empleo o salarios, pero también puede implicar costos para otros.
- d. Promover un aumento de la productividad, que es el principal mecanismo para mejorar los salarios. Aquí podrían considerarse otorgar algunos beneficios (por ejemplo, reducciones tributarias) a las compañías que inviertan en capacitación. Al respecto, cabe mencionar que la inversión en capital humano tiene una particularidad respecto de la inversión en capital físico: el trabajador se apropia de la inversión, no la empresa. Por ello, es necesario buscar incentivos apropiados que promuevan la capacitación. Asimismo, desde una perspectiva de mediano plazo, se requiere elevar los niveles de calidad de la educación escolar, de tal manera que se tenga una fuerza laboral mejor preparada.

Bibliografía

Banco Mundial (1995): "El mundo del trabajo en una economía integrada". Informe sobre el desarrollo mundial. Washington D.C.

Barro, R. (1990): "Government spending in a simple model of endogenous growth", Journal of Political Economy, 98, 5 (octubre), parte II, S103-S125.

BID (2004): Informe sobre el progreso económico y social: "Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina", Washington D.C.

Cox-Edwards, A. (1997): "Labor market regulation in Latin America: An Overview" en Edwards, S. y Lustig, N., Labor Markets in Latin America, Washington, D.C.

De Soto, H. (1986): "El otro sendero", Editorial El Barranco.

Djankov, S; La Porta, R.; Shleifer, A. y Botero, J. (2003): "The regulation of labor", WP N° 9756, NBER.

Garavito, C. (2002): "La ley de Okun en el Perú: 1970-2000", Documento de Trabajo N° 212, PUCP.

González, J. A. (2002): "Labor market flexibility in thirteen Latin American countries and the United States: Revisiting and expanding Okun coefficients", Working Paper N° 136, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University.

Jaramillo, M. (2004): "La regulación del mercado laboral", Informe de Consultoría, GRADE.

Layard, R.; Nickell, S. y Jackman, R. (1995): "The unemployment crisis", Oxford University Press.

Loayza, N. (1994): “Labor regulations and the informal economy”. Policy Research Working Paper N° 1335. Banco Mundial.

Loayza, N. (1997): “The economics of the informal sector: A simple model and some empirical evidence from Latin America”. Policy Research Working Paper N° 1727. Banco Mundial.

Maruyama, E. y Saavedra, J. (2000): “Estabilidad laboral e indemnización: efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano”, Documento de Trabajo N° 28, GRADE.

Okun, A. (1962): “Potential GNP: Its measurement and significance”, Cowles Foundation Paper 190, Yale University.

Pagés, C. y Saavedra, J. (2002): “”Legislación laboral,: algunos principios fundamentales, evidencia empírica y políticas en América Latina”, documento presentado en el Seminario de Desarrollando Consensos en Torno al Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo en el Área Andina, 18 y 19 de julio, 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 N° 338, BID.

Schneider, F. (2004): “The size of the shadow economies of 145 countries all over the world: First results over period 1999 to 2003”, Discussion Paper N° 1431, IZA.

Tokman, V. (1992): “The informal sector in Latin America: From underground to legal” en Beyond Regulation: The informal economy in Latin America, Edit. Tokman, PREALC, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.