

Economicwatch

16 de octubre del 2006

Rigidez laboral: privilegios para pocos, exclusión e informalidad para muchos

- En la coyuntura actual, se viene definiendo los alcances y modificaciones de la Ley General del Trabajo. En este artículo se presentan algunas reflexiones y evidencia que podrían ser útiles en esta discusión.
- Se encuentra que el mercado laboral peruano es excesivamente rígido, lo que inhibe la creación de empleo y desplaza hacia la informalidad a un vasto sector de la población activa.
- La flexibilización del mercado laboral sería una medida inclusiva que haría extensivos los beneficios laborales para una amplia mayoría que, actualmente, no goza de ellos. Asimismo, podría inducir una disminución de la informalidad y acelerar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

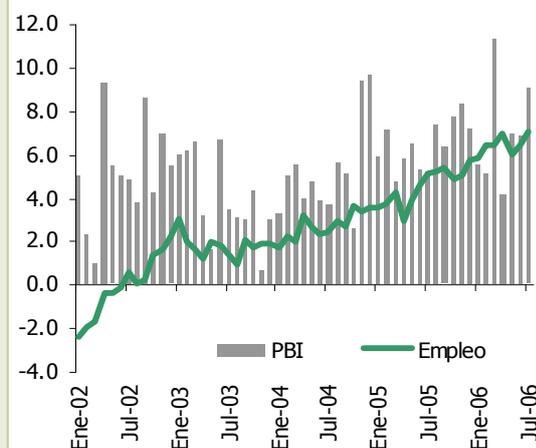
En julio de este año, la economía peruana registró 60 meses de crecimiento continuo, consolidando una de las fases de expansión más largas de su historia reciente. Sin embargo, a pesar de que el empleo formal viene evolucionando positivamente, la gente percibe que el dinamismo de la actividad económica no se ha traducido en la generación de suficientes puestos de trabajo. Esta percepción se revela en las encuestas de opinión en las cuales la gente señala que el desempleo, o la falta de un puesto de trabajo "adecuado", es una de sus principales preocupaciones. Asimismo, el flujo de peruanos que emigran al extranjero en busca de oportunidades laborales es otra señal de la insatisfacción que existe al respecto. Finalmente, una de las razones del estancamiento de los niveles de pobreza, a pesar de la rápida expansión económica, podría ser la poca creación de puestos de trabajo.

Una de las razones que se han esgrimido para explicar la reducida respuesta del empleo ante las variaciones cíclicas del producto en el Perú, ha sido la rigidez de su mercado laboral, producto de una regulación excesiva que hace que los costos de contratación y despido de trabajadores sea elevado^{1/}. Como consecuencia, los empleadores se vuelven más cautelosos para ofrecer puestos de trabajo, incluso

^{1/} Al respecto, se puede ver el trabajo de Jaramillo (2004), quien sostiene que la reforma laboral que se implementó en el Perú en los 90's 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.

Hugo Perea Flores
hperea@continental.grupobbva.com

PBI y empleo urbano*
(var. % interanual)



* Empleo urbano a nivel nacional
Fuente: INEI y MTPE

en las fases de expansión, lo que inhibe la generación de empleo y desvincula este proceso de la evolución del producto.

¿Qué dice la evidencia?

La evidencia sugiere que esta explicación es plausible. Por un lado, diversos indicadores muestran que el mercado laboral peruano es uno de los menos flexibles de la región. Por ejemplo, el índice de protección laboral de Djankov et. al. (2003), lo ubica como el segundo más rígido, siendo superado sólo por México. Un resultado similar arroja el índice de rigidez de empleo, publicado por el Doing Business 2007, el lo ubica como el tercero más rígido de América Latina y el Caribe, siendo superado sólo por Bolivia y Venezuela.

De otro lado, existe evidencia que muestra la débil asociación entre crecimiento del producto y generación de empleo en el Perú. Al respecto, cabe mencionar el trabajo del BID (2004), el cual contiene estimaciones de las elasticidades empleo-producto para diversos países de América Latina, con información para el periodo 1980-2000. Este estudio encuentra un valor de aproximadamente 0,2 por ciento para la economía peruana, el cual supera únicamente al hallado para Costa Rica.

Resulta interesante mencionar que Muruyama y Saavedra (2000) hallan que la elasticidad empleo-producto aumentó en el periodo en el que se implementaron las reformas para flexibilizar el mercado laboral durante los 90's, pasando de 0,014 por ciento para el periodo 1987-1990 a 0,094 por ciento para el periodo 1995-1997. Así, la menor rigidez habría favorecido la creación de empleo durante la fase de expansión que se registró a mediados de la década pasada. Finalmente, una estimación más reciente realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas (2006), para el periodo 2001-2004 encuentra que esta elasticidad sería de 0,7 por ciento.

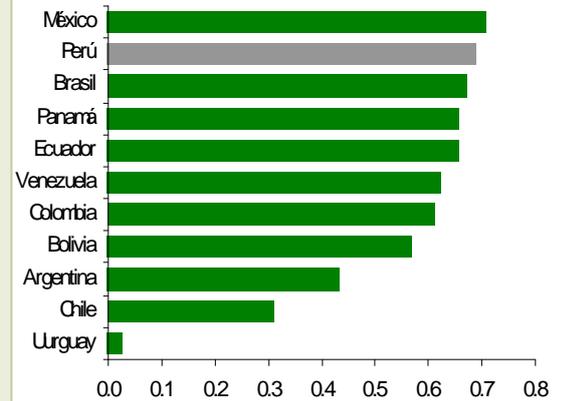
La regulación es necesaria

Es importante enfatizar que, desde el punto de vista de la teoría económica, la regulación del mercado laboral es necesaria en la medida que presenta fallas que obstaculizan su funcionamiento como un mercado competitivo. El BID (2004) y el Banco Mundial (2005) identifican las siguientes imperfecciones: (i) posiciones de poder de mercado de alguna de las partes, (ii) información asimétrica, tanto para el empleado (sobre las condiciones de trabajo, por ejemplo) como para el empleador (incapacidad para conocer, de manera anticipada y perfecta, 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.

Adicionalmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha establecido un conjunto de principios y derechos fundamentales que incluyen: (i) la libertad de asociación, (ii) el derecho a la negociación colectiva, (iii) la abolición del trabajo infantil, y (iv) la eliminación de prácticas discriminatorias en la contratación y en el ámbito de trabajo.

Así, las regulaciones laborales deberían diseñarse para superar las imperfecciones de mercado y para proteger a los trabajadores de prácticas arbitrarias, injustas o discriminatorias de parte de sus empleadores, siguiendo las recomendaciones establecidas por la OIT. Sin embargo, en la práctica la regulación de las relaciones laborales involucra consideraciones adicionales que reflejan las presiones que enfrentan los gobiernos al tratar de mantener un balance entre estabilidad laboral y flexibilidad del mercado. En algunos casos, el marco regulatorio deriva en una sobreprotección para el trabajador, lo que genera un mercado laboral rígido, en el que algunos pocos ganan y la mayoría pierde.

Índice de Rigidez Laboral* (en puntos)



* Más cercano a 1, refleja mayor rigidez
Fuente: Djankov et. al. (2003)

¿Quiénes ganan y quiénes pierden?

Con la sobreprotección laboral, ganan los que hoy cuentan con un empleo en el sector formal de la economía (los *insiders*). Estos trabajadores perciben todos los beneficios legales y además, dada la rigidez del mercado de trabajo, cuentan un alto grado de estabilidad^{2/}.

En cambio, pierden los que no cuentan con un puesto de trabajo adecuado (los *outsiders*), dado que enfrentarán una dificultad mayor para encontrar uno (posiblemente, porque los costos de contratación para el empleador se elevan). En particular, los grupos de la población activa más vulnerables, como los trabajadores jóvenes o poco experimentados y las mujeres, son los que se ven más perjudicados.

En los países en desarrollo, esta falta de oportunidades de trabajo empuja a vastos sectores de la población activa hacia la informalidad, ya sea aceptando relaciones laborales inciertas (por ejemplo, sin un contrato formalmente establecido y no figurando en planillas) o empleándose directamente en el sector informal de la economía en donde realizan actividades de baja productividad y, por lo tanto, de bajos ingresos, lo que se refleja en mayores niveles de pobreza. En la informalidad, los trabajadores no cuentan con los beneficios laborales establecidos, como por ejemplo, coberturas de salud y de pensiones, o permisos remunerados por descanso médico. Si padecen abusos por parte de sus empleadores no pueden recurrir a las instancias legales en la medida que la relación laboral no está documentada.

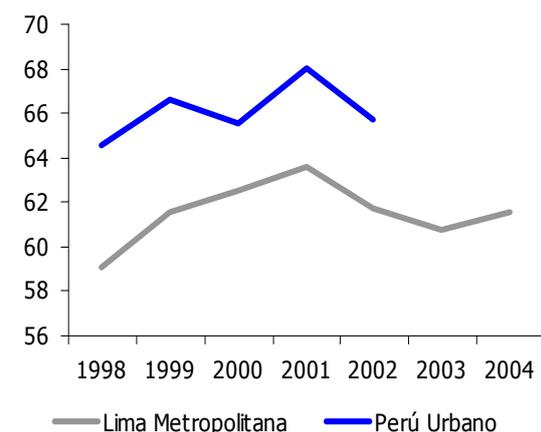
La relación negativa entre una regulación laboral excesiva y el tamaño del sector informal de la economía ha sido ampliamente documentada. Por ejemplo, De Soto (1989) encuentra que, en el Perú, una parte significativa de los costos que enfrentan las pequeñas empresas para mantenerse en el sector formal de la economía corresponden a regulaciones vinculadas, principalmente, al mercado laboral, como, por ejemplo, la imposición de salarios mínimos y limitaciones para la libre contratación y despido de trabajadores. Tokman (1992) encuentra evidencia similar a nivel de América Latina, verificando que los costos adicionales inducidos por las regulaciones laborales son el principal factor de encarecimiento para permanecer en el sector formal.

Evidencia adicional al respecto se encuentra en Loayza (1997), quien identifica que el tamaño del sector informal de la economía depende positivamente de las restricciones sobre el mercado laboral. Asimismo, para una muestra de 14 países de América Latina, encuentra que Bolivia, Panamá y Perú tienen los sectores informales más grandes. Cabe mencionar que, coincidentemente, estos países se ubican entre los de mayor rigidez laboral según los indicadores del Doing Business 2007. Finalmente, Loayza (1997) también encuentra que la tasa de crecimiento de largo plazo del producto está inversamente relacionada con el tamaño del sector informal de la economía^{3/}.

2/ Un alto grado de estabilidad laboral (o en el extremo, estabilidad laboral absoluta) puede inducir una reducción en el esfuerzo y productividad de los trabajadores y, por lo tanto, de la economía en general. Este contexto proporciona los incentivos incorrectos para los trabajadores, los que podrían optar no esforzarse dado que la probabilidad de que los despidan es baja, incluso si son sorprendidos. Así, se elevaría el problema de riesgo moral para el empleador, es decir, la tendencia que tendrían los trabajadores para comportarse de una manera poco adecuada.

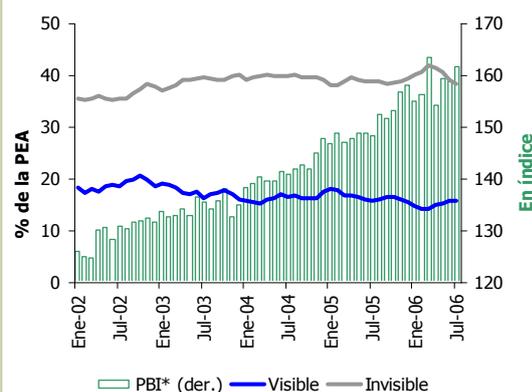
3/ De acuerdo a sus cálculos, una reducción de 15 puntos porcentuales de la informalidad podría aumentar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía en 0,9 puntos porcentuales. En términos absolutos, si estos cálculos son correctos, ello implicaría que si en el Perú el tamaño de la economía informal pasara de 60 a 45, la tasa de crecimiento de largo plazo se aceleraría en casi 1 punto porcentual.

PEA ocupada en el sector informal (como %)



Fuente: MTPE

Tipos de subempleo y PBI (como % de la PEA ocupada & índice)



* El índice del PBI está desestacionalizado
Fuente: MTPE y BCR

En conjunto, los resultados de Loayza (1997) sugieren que si la flexibilización del mercado laboral permite una reducción sustancial de la informalidad, la tasa de crecimiento de largo plazo del producto se acelera y, por lo tanto, se obtendrían mayores avances en la reducción de la pobreza. Al respecto, cabe agregar que en el Doing Business 2005 se señala que son los países pobres los que presentan las mayores restricciones sobre los mercados laborales (así como los mayores niveles de informalidad), por lo que, dado lo mencionado anteriormente, existiría espacio en estos países para combatir la pobreza mediante la flexibilización del mercado laboral. Este sería un enfoque inclusivo y no excluyente, en el que los beneficios del crecimiento llegarían más rápidamente a los sectores más vulnerables de la sociedad, los que verían incrementadas sus posibilidades para acceder a un puesto de trabajo en el sector formal.

En el Perú, la evidencia señala que solo una minoría privilegiada goza de los beneficios laborales de la formalidad. Así, se estima que el grupo de aplicación de la legislación laboral (los asalariados del sector privado) sólo representa el 28 por ciento de la PEA ocupada y que, aproximadamente, un equivalente a la mitad de este universo (alrededor de 15 por ciento de la PEA ocupada) goza de los beneficios establecidos^{4/}. Cabe agregar que de los asalariados del sector privado sólo: (i) el 35 por ciento (equivalente al 10 por ciento de la PEA ocupada) tiene contrato y está registrado en planillas, (ii) el 30 por ciento (equivalente al 8 por ciento de la PEA ocupada) se encuentra afiliado, por su centro laboral, al sistema de prestaciones de salud, y (iii) el 32 por ciento (equivalente al 9 por ciento de la PEA ocupada) está afiliado al sistema de pensiones. Adicionalmente, se calcula que alrededor del 60 por ciento de la PEA ocupada se encuentra realizando actividades en el sector informal, en donde los beneficios laborales no existen. A la luz de estas cifras, cabe preguntarse para quiénes se está legislando.

Conclusiones

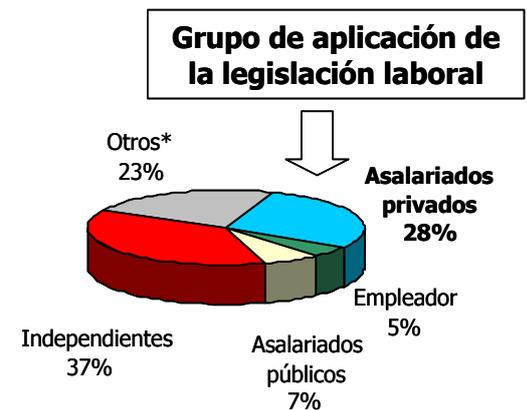
La evidencia muestra que el mercado laboral peruano es bastante rígido, reflejo de un marco legal que encarece la contratación de trabajadores y que, por lo tanto, inhibe la generación de empleo, incluso en las fases de expansión económica. La rigidez laboral desplaza a una parte importante de la población ocupada hacia la informalidad, sector que no se encuentra protegido por los derechos y beneficios laborales establecidos en la legislación. De hecho, se estima que en el Perú estos beneficios sólo alcanzarían a un sector minoritario de la PEA ocupada (aproximadamente, al 15 por ciento), lo que sugiere que la legislación actual es excluyente debido a que no incentiva la absorción hacia la formalidad de millones de trabajadores.

Una mayor flexibilización favorecería una reducción del tamaño del sector informal, lo que induciría una tasa de crecimiento más elevada y aceleraría el proceso de reducción de la pobreza. Es importante mencionar que flexibilización no implica pérdida de derechos fundamentales o establecer condiciones precarias de trabajo. Por el contrario, lo que se debe buscar es que los derechos laborales se hagan extensivos a la mayor parte de la población activa.

Lo ideal sería que las normas laborales protejan los derechos fundamentales de los trabajadores, sin que se destruyan los incentivos del mercado. Ello implica alcanzar un equilibrio entre: (i) beneficios y protección para los trabajadores, y (ii) productividad y funcionamiento del mercado de trabajo. Para ello, los siguientes lineamientos básicos pueden ser útiles:

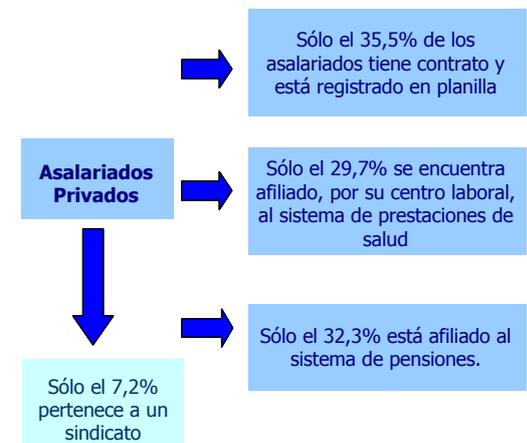
4/ Jaramillo (2004) estima que en el año 2000 sólo el 13 por ciento de la PEA ocupada estaba cubierta por los beneficios laborales (seguros de salud, aportes al sistema de pensiones, entre otros).

PEA ocupada según categoría ocupacional: Perú 2003-2004



Fuente: MTPE

Calidad del Empleo de los salarios privados



Fuente: MTPE

- a. Tener claros los alcances de la normatividad, los que deben ser consistentes con el equilibrio anteriormente mencionado.
- b. Identificar las fallas que presenta el mercado laboral y que justifican y circunscriban la intervención del estado, evitando un excesivo protagonismo de éste.
- c. Identificar quiénes ganan y quiénes pierden con una determinada normatividad. Ello, eventualmente, permitiría establecer algún esquema compensatorio para los grupos afectados.
- d. Promover un aumento de la productividad, que es el único mecanismo sostenible para incrementar los ingresos y salarios de los trabajadores. Por ejemplo, en el corto plazo, se podrían conceder algunos beneficios tributarios a las compañías que inviertan en capacitación^{5/}. Adicionalmente, desde una perspectiva de mediano plazo, se requiere elevar los niveles de calidad de la educación, de tal manera que se tenga una fuerza laboral mejor preparada.
- e. Reforzar la entidad fiscalizadora que vela por el cumplimiento de los beneficios laborales. Ello implica mayores recursos y personal, pero la tarea se vería simplificada si los beneficios son fáciles de cumplir y monitorear.

Bibliografía

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

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2004): “Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina”. Informe Sobre el Progreso Económico y Social, Washington D.C.

De Soto, H. (1986): “El otro sendero”. Editorial El Barranco, Lima.

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

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

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.

Ministerio de Economía y Finanzas (2006): “Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009”.

Muruyama, 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.

Tokman, V. (1992): “The informal sector in Latin America: from underground to legal”. en Beyond Regulation: The Informal Economy in Latin America, Ed. Tokman, PREALC, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.

5/ Un problema con la inversión en capital humano es que las empresas no internalizan los efectos positivos que ello puede generar socialmente. El problema reside en que el trabajador es el que se apropia de la inversión en capital humano (si el trabajador deja la empresa, se lleva la dotación de capital) a diferencia de la inversión en capital físico. Si bien las empresas que pagan la capacitación de sus trabajadores diseñan esquemas que los comprometen a permanecer un tiempo mínimo, los beneficios tributarios pueden incentivar aún más las políticas orientadas a mejorar la productividad de los empleados.