

EJE LABORAL DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD

¿MÁS DE LO MISMO?

FERNANDO CUADROS LUQUE*

El objetivo del presente artículo es plantear cinco observaciones centrales al eje laboral de la Política Nacional de Competitividad y Productividad - PNCP (contenido en su Objetivo Prioritario N° 5: "Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno"), aprobada por el Poder Ejecutivo mediante D. S. N° 345-2018-EF el 31 de diciembre del año 2018.

Dicho eje incluye un diagnóstico y un conjunto de lineamientos de política en materia laboral, que servirían como marco para el diseño e implementación de un plan nacional de competitividad y productividad, en lo referido a su componente laboral.

La primera observación que planteamos se refiere a la utilización de un concepto errado de informalidad laboral, ya que se confunde la informalidad global con la laboral propiamente dicha, señalando que asciende a 72,5 por ciento.

No se tomó en cuenta de manera más precisa que la informalidad en nuestro país tiene diversas facetas: laboral, tributaria, registral, municipal, entre otras; y que implica el incumplimiento de algún tipo de regulación: laboral, tributaria, municipal, etc. Por tanto, solo se puede hablar de informalidad o formalidad laboral en el ámbito de trabajadores sujetos a una regulación laboral, es decir, todos aquellos que laboran en relación de dependencia con un empleador (casi 50 por ciento de la población económicamente activa- PEA ocupada)¹: asalariados del sector empresarial privado, asalariados del sector público y trabajadores del hogar.

No corresponde hablar de informalidad o formalidad laboral en el ámbito de trabajadores que no están bajo la cobertura de regulación laboral alguna: independientes o familiares (el otro 50 por ciento de la PEA ocupada)². En estos casos solo podríamos hablar de informalidad tributaria, municipal o registral, o de falta de protección social en salud y pensiones. Dicho esto, podemos señalar que la informalidad laboral incluye a los trabajadores asalariados (dependientes) que no se encuentran registrados en planilla –a pesar de tener derecho a ello al laborar en relación de dependencia con un empleador– y que por tanto, no acceden a los beneficios laborales establecidos por la regulación laboral (según su régimen correspondiente), tales como: compensación por tiempo de servicios, vacaciones, gratificaciones, asignación

familiar, seguro de vida, seguridad social en salud y pensiones, seguro complementario de trabajo de riesgo, protección contra el despido injustificado, entre otros.

En tal sentido, la tasa de informalidad laboral propiamente dicha es en realidad de 46,5 por ciento a nivel nacional: 54,6 por ciento en el segmento asalariado privado, 11,1 por ciento en los asalariados públicos y 92,4 por ciento en el trabajo del hogar. Aun cuando dichos niveles siguen siendo elevados, entre los años 2005 y 2017 se registró una significativa reducción de la tasa de informalidad laboral en 11,3 puntos porcentuales (pp) a nivel nacional: en 13,6 pp en el sector asalariado privado, en 5,1 pp en el sector público y en 4,4 pp en el trabajo del hogar, fundamentalmente gracias al importante nivel de crecimiento económico registrado en dicho periodo³. Esta precisión de la definición de informalidad laboral es clave para un adecuado diagnóstico y diseño de políticas públicas laborales. La cifra de 72,5 por ciento de informalidad laboral señalada en la PNCP en realidad se refiere a la informalidad global, que incluye la informalidad tributaria, la falta de protección social en salud y pensiones, etc.

No obstante, esto no implica que se deje de lado al segmento de la PEA ocupada al que no corresponde que se le aplique regulación laboral alguna, sino más bien que se implementen políticas vinculadas a su problemática, que varía en muchos aspectos en relación a la del mundo de los trabajadores asalariados.

Una segunda observación al eje laboral de la PNCP se refiere a que en él se da a entender que en el Perú existen costos laborales extrasalariales (beneficios laborales de los trabajadores) elevados, sin analizar de manera más profunda que desde el año 2000 se han venido implementando diversos regímenes laborales especiales en el sector privado (agrario, microempresa, pequeña empresa y trabajo del hogar) que

/* Economista de la Universidad del Pacífico. Profesor de los cursos Políticas Públicas Laborales y Responsabilidad Social Empresarial, y Economía Laboral de la Maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ex viceministro de promoción del empleo y capacitación laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

/1 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2017.

/2 INEI – ENAH 2017.

/3 INEI – Cuentas Nacionales y ENAH 2005 - 2017.

han reducido drásticamente los beneficios laborales de los trabajadores en relación a los establecidos en el régimen laboral general privado y a pesar de ello han tenido resultados paupérrimos en su objetivo de formalización laboral de su público objetivo, aun en un contexto de significativo crecimiento económico del país.

Así, en el caso de los regímenes laborales especiales de la microempresa, pequeña empresa y agrario, los costos laborales adicionales al salario (extrasalariales) equivalen al 5, 28,2 y 8,2 por ciento del salario, respectivamente, mientras que en el caso del régimen laboral general ascienden al 51,7 por ciento, lo cual nos da costos laborales extrasalariales ponderados equivalentes al 23,6 por ciento del salario.

No obstante, a pesar de esta drástica reducción de beneficios laborales, solo el 7,3 por ciento de microempresas y el 8,3 por ciento de sus trabajadores se han formalizado bajo los estándares de su régimen especial; en el caso de las pequeñas empresas, únicamente el 1,4 por ciento de ellas y el 0,2 por ciento de sus trabajadores se han formalizado bajo su correspondiente régimen especial; mientras que el 30,6 por ciento de los asalariados agrícolas está cubierto bajo el régimen agrario⁴. Asimismo, en el caso de las microempresas, la tasa de informalidad laboral se mantuvo alrededor del 90 por ciento en el periodo 2005 – 2017, y en lo que respecta a las pequeñas empresas, si bien se registró una reducción significativa de su tasa de informalidad laboral del 57,6 al 36,1 por ciento en el mismo periodo, ello se debió fundamentalmente al incremento del empleo formal bajo los estándares del régimen laboral general, aunque en algunos casos se trató de empresas que ya eran formales bajo el régimen laboral general cuando se creó el régimen especial de la pequeña empresa y que contrataron a sus nuevos trabajadores bajo los estándares laborales menores de este último régimen, es decir, se dio una precarización del empleo⁵.

Cabe agregar que en el caso de la gran empresa sujeta al régimen laboral general (con beneficios laborales completos para sus trabajadores) se dio una importante reducción de su tasa de informalidad laboral, al pasar de 21,8 por ciento en el año 2005 a 8,9 por ciento en el año 2017; mientras que en lo que respecta al sector agrícola asalariado la tasa de informalidad laboral se mantuvo por encima del 80 por ciento, siendo especialmente grave el caso de las microempresas agrícolas con niveles por encima del 98 por ciento⁶.

En tal sentido, el régimen laboral general (con beneficios laborales completos para los trabajadores) sigue absorbiendo a la mayor proporción de asalariados privados formales (80,8 por ciento), seguido por los regímenes especiales agrario (8,6 por ciento), de la microempresa (7,8 por ciento) y de la pequeña empresa (2,8 por ciento)⁷.

Estas cifras nos muestran que la reducción de beneficios laborales no constituye el principal incentivo para la formalización laboral; por el contrario, tal como se aplicó ha generado serios perjuicios en derechos laborales y de protección social. Adicionalmente, en el eje laboral de la PNCP no se enfatiza en el hecho que el principal factor determinante de la informalidad laboral es el escaso nivel de productividad de la mayoría de microempresas y que, no obstante ello, hay poco desarrollo de mecanismos que la promuevan y sean atractivos para las empresas de menor tamaño en general.

En tal sentido, se requiere un mayor rol promotor del Estado, traducido en un conjunto de mecanismos concretos y articulados que fomenten la productividad, tales como: i) servicios de desarrollo empresarial que promuevan y faciliten el acceso al financiamiento, capacitación, asistencia técnica, nuevos mercados, compras estatales, innovaciones y nuevas tecnologías; y ii) medidas regulatorias para la simplificación administrativa de los procesos de formalización de las empresas y el establecimiento de mecanismos tributarios promocionales.

Al respecto, cabe señalar que a nivel mundial, los países con mayores niveles de competitividad global y eficiencia en su mercado de trabajo, registran a su vez los mayores "costos laborales" (remuneraciones y beneficios laborales), lo cual es posible debido a que implementan políticas agresivas de mejora de su productividad como principal herramienta de incremento de su competitividad, de tal forma que sus empresas están en perfecta capacidad de asumir dichos costos. No compiten a través de mano de obra barata sino mediante la calidad de sus productos, la eficiencia de sus procesos de producción, innovaciones tecnológicas, infraestructura productiva adecuada, mejora de su capital humano, entre otros⁸. Insistir con políticas exclusivas y desequilibradas de reducción de beneficios laborales solo contribuirá a seguir incrementando la inequidad en la distribución de la riqueza entre capital y trabajo, considerando que entre los años 1991 y 2012, periodo con predominio del crecimiento económico y reducción de beneficios laborales, la participación del excedente de explotación (compuesto fundamentalmente por las utilidades empresariales) en la riqueza generada anualmente se incrementó de 52,7 a 63,2 por ciento, mientras que la participación de las remuneraciones disminuyó de 30,1 a 21,7 por ciento. A la fecha se mantiene la brecha favorable a las utilidades empresariales⁹.

Sin perjuicio de ello, no se debe descartar la posibilidad de establecer un solo régimen laboral promocional para las empresas de menor tamaño que acompañe las políticas de fomento de la productividad, siempre que esté correctamente focalizado (máximo para empresas con hasta 20 trabajadores), sea de acogimiento temporal (para las empresas) y esté sometido a un monitoreo y evaluación constante; claro está, además de establecer beneficios laborales más equilibrados respecto a los actuales.

Una tercera observación al eje laboral de la PNCP se refiere a que se insiste con la existencia de una supuesta rigidez para el cese laboral en el mercado de trabajo nacional, lo cual no considera que actualmente existe un uso intensivo (y desnaturalizado –para labores permanentes– en la mayoría de casos) de la contratación a plazo fijo (temporal) en el sector

/4 INEI – ENAHO 2017 y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) – Planilla Electrónica y Registro de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE) a diciembre 2017.

/5 INEI – ENAHO 2005 – 2017 y MTPE – Planilla Electrónica y REMYPE a diciembre 2017.

/6 INEI – ENAHO 2005 – 2017.

/7 MTPE – Planilla Electrónica enero – julio 2018.

/8 The Conference Board - International Labor Comparisons program febrero 2018 y World Economic Forum - The Global Competitiveness Report 2016–2017.

/9 INEI – Cuentas Nacionales 1991 – 2017.

privado formal, lo que les permite a las empresas cesar a los trabajadores sin ningún tipo de costo ni justificación al solo vencimiento de la vigencia de su contrato.

Así, tanto la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) como la Planilla Electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) muestran el predominio de la contratación a plazo fijo respecto a la contratación a plazo indefinido en el sector privado formal a nivel nacional: 73,7 vs. 26,3 por ciento, respectivamente, según la primera fuente y 64,3 vs. 35,7 por ciento, respectivamente, según la segunda fuente^{/10}. Es importante precisar que el uso intensivo de la contratación temporal en el Perú es un fenómeno que comienza fundamentalmente luego de la reforma laboral flexibilizadora de inicios de los noventa, la cual facilitó e incentivó la utilización de los contratos a plazo fijo: eliminando el requisito de aprobación previa de dichos contratos por parte de la Autoridad de Trabajo, ampliando el periodo de duración máxima de los mismos (hasta 5 años en general), incrementando sus modalidades (hasta 11), muchas de ellas cuando menos discutibles en cuanto a su naturaleza temporal, relajando la fiscalización de su uso, además del incentivo de la tercerización e intermediación laboral, sectores intensivos en el uso de contratos a plazo fijo.

De esta manera, entre los años 1990 y 1997, la participación de la contratación temporal en el empleo formal privado en Lima Metropolitana se más que duplicó, pasando de 19,2 a 44 por ciento, mientras que la contratación a plazo indefinido disminuyó de 80,8 a 56 por ciento^{/11}.

El incremento de la contratación temporal iniciado intensivamente en los noventa, se trata en realidad de un proceso de largo plazo; conforme los trabajadores a plazo indeterminado salen de su puesto debido a despidos, renuncias, jubilaciones, cambios de trabajo, etc., son reemplazados por trabajadores con contrato temporal (con beneficios laborales iguales pero sin estabilidad laboral), debido a que es una modalidad que beneficia al empleador porque le permite desprenderse de cualquier trabajador prácticamente cuando lo considere conveniente sin necesidad de asumir ningún costo ni expresar ninguna causa justa (vinculada al desempeño o conducta del trabajador) u objetiva (vinculada al desempeño de la empresa). Basta con esperar la finalización del contrato a plazo fijo que suele tener una vigencia de entre 3 y 6 meses o a veces menos. Por tanto, en la mayoría de casos la contratación a plazo fijo habría sido utilizada para disfrazar despidos (en muchos casos de naturaleza antisindical o discriminatoria) como "no renovaciones" de contrato.

Así, en la gran mayoría de casos los empleadores usarían intensiva y desnaturalizadamente (para labores permanentes en la práctica) los contratos a plazo fijo, como un mecanismo para poseer y ejercer un poder casi absoluto en la relación laboral y así restringir el ejercicio de derechos colectivos laborales y con ello bloquear incrementos remunerativos significativos (en la línea de los incrementos de la productividad del trabajo), así como mejoras importantes en las condiciones laborales de sus trabajadores.

Al respecto, podemos apreciar que luego de la reforma laboral flexibilizadora de inicios de los noventa, la tasa de afiliación

sindical disminuyó de 21,9 por ciento en el año 1990 a 2,8 por ciento en el año 2000 en Lima Metropolitana, mostrando luego cierta recuperación incluso a nivel nacional pero sin superar el 6 por ciento en el sector privado formal en la actualidad^{/12}.

Similar situación sucedió con los convenios colectivos registrados a nivel nacional, que se redujeron a menos de la quinta parte desde el año 1990 a la fecha^{/13}.

De otro lado, no se debe perder de vista que la sentencia del Tribunal Constitucional (2001) a la que se hace referencia en la PNCP, no restringe el despido por causa justa vinculada al desempeño o conducta del trabajador, el cual no requiere el visto bueno de la Autoridad de Trabajo (existen dos extensos listados de dichas causas en la regulación laboral correspondiente aplicables a todo tipo de contrato), ni tampoco el despido por causas económicas, tecnológicas, estructurales, entre otras; ninguno de los cuales implica el pago de indemnización alguna (tampoco afecta el periodo de prueba de entre 3 y 12 meses como máximo, lapso en el cual el empleador puede despedir al trabajador sin expresión de causa justa u objetiva y sin pago de indemnización alguna). Lo que hace dicha sentencia es permitir la reposición laboral en situaciones de despido fraudulento o incausado, es decir, en situaciones que deberían ser excepcionales. Las empresas tienen la obligación de mejorar significativamente sus sistemas de gestión del rendimiento para no incurrir en este tipo de situaciones.

Como vemos, la actual regulación laboral no puede considerarse como rígida para el cese laboral, considerando que incluye diversas modalidades de cese que no implican ningún costo para el empleador, siempre que se basen en causas justas u objetivas (quizás se podrían hacer algunas mejoras para hacer menos complicados los ceses colectivos por causas objetivas). Lo que no se puede admitir nunca es el cese arbitrario, sin ningún tipo de justificación, debido a que desequilibraría aún más el poder de negociación a favor de los empleadores y permitiría una mayor precarización de los puestos de trabajo formales. El cese o despido libre con el solo pago de una indemnización ya estuvo vigente en el Perú en los noventa y no obstante ello, igual creció significativamente el uso de los contratos temporales, como ya pudimos observar, es decir, implicó una doble precarización laboral. De lo señalado se desprende que la principal causa del uso intensivo y desnaturalizado de la contratación a plazo fijo en sustitución de la contratación a plazo indeterminado, que debería ser la regla, se origina en realidad en una regulación y una fiscalización laxas sobre su uso.

La solución de esta problemática requiere de una modificación en la normatividad laboral que reduzca el número de modalidades de contratación a plazo fijo (11) y su excesivo plazo de duración máxima (5 años en general), permaneciendo vigentes solo aquellas modalidades vinculadas estrictamente a labores temporales; así como, el fortalecimiento real de la

/10 INEI - ENAH 2017 y MTPE - Planilla Electrónica 2017.

/11 MTPE - Encuesta de Hogares 1990-1995; e INEI - Encuesta de Hogares 1996-1997.

/12 MTPE - Encuestas varias 1990 - 2011 y Planilla Electrónica 2008 - 2018.

/13 MTPE - Anuarios Estadísticos 1985 - 2017.

fiscalización del uso adecuado de este tipo de contratación. Entre los efectos colaterales negativos que genera el uso intensivo de contratos a plazo fijo –desnaturalizados, es decir, usados para la realización de labores permanentes– en el mercado de trabajo, tenemos: i) incremento de la rotación laboral, con la consiguiente reducción de la duración promedio del empleo (lo cual restringe y encarece el acceso de los trabajadores al sistema financiero, así como sus planes de vida) y el desincentivo a la inversión en capacitación laboral por parte de las empresas (al reducir la probabilidad de retorno a su inversión), lo que a la larga terminará afectando el crecimiento potencial de su productividad; ii) la afectación de las tasas de sindicalización y de cobertura de la negociación colectiva (principales mecanismos con que cuentan los trabajadores del sector privado para acceder a mejoras remunerativas y de condiciones de trabajo), al ser los contratos a plazo fijo un elemento disuasorio para el ejercicio de derechos colectivos, toda vez que la prerrogativa de su renovación recae en los empleadores; iii) esta restricción del poder de negociación de los trabajadores ha terminado prácticamente estancando las remuneraciones reales promedio en el sector privado formal, que han tenido un crecimiento promedio anual cercano al 1 por ciento en el mejor de los casos durante la última fase de expansión de la economía nacional, bastante por debajo del crecimiento promedio anual registrado en la productividad media del trabajo (4 por ciento en general y aún mayor en el sector formal)¹⁴; y iv) el uso intensivo de la contratación a plazo fijo ha reducido la cobertura efectiva de los mecanismos de protección social en salud y pensiones, debido a la discontinuidad que genera en las contribuciones y aportes de los empleadores y trabajadores, respectivamente, lo cual terminará afectando la calidad de los servicios de salud y el nivel de sus futuras pensiones.

Cabe agregar que la remuneración promedio de los trabajadores sindicalizados del sector privado formal es 41 por ciento mayor, en promedio, que la de los trabajadores que no se encuentran sindicalizados¹⁵ y que los asalariados privados con contrato a plazo indeterminado ganan, en promedio, 61 por ciento más que los que cuentan con contrato a plazo fijo¹⁶. De otro lado, es importante mencionar que según el índice de competitividad global del World Economic Forum 2017-2018 (conformado por 12 pilares), el Perú se ubica en el puesto 64 de 137 países en el *ranking* del pilar “eficiencia del mercado de trabajo” (competitividad laboral), es decir, alrededor del segundo quintil superior a nivel mundial (solo es superado por Chile –puesto 49– a nivel de Latinoamérica).

De los 12 pilares que conforman dicho índice, la “eficiencia del mercado de trabajo” es el cuarto rubro donde mejor se ubica el Perú, luego de los componentes “sofisticación del mercado financiero”, “estabilidad macroeconómica” y “tamaño del mercado”, donde ocupa las posiciones 35, 37 y 48, respectivamente. Incluso nuestra “eficiencia del mercado de trabajo” se ubica en mejor posición que rubros vinculados a infraestructura, salud, educación, desarrollo institucional, innovaciones, desarrollo tecnológico, entre otros.

Así, Perú se encuentra incluso en mejor posición en materia de “eficiencia del mercado de trabajo” que en el *ranking* de competitividad global, donde ocupamos el puesto 72 de 137

países (superados por Chile, Costa Rica, Panamá, México y Colombia a nivel de Latinoamérica).

Una cuarta observación al eje laboral de la PNCP es la referida a la omisión de la necesidad urgente de incrementar los recursos presupuestales destinados a la fiscalización laboral para mejorar de manera significativa la cobertura y la calidad de la inspección laboral, sobre todo en lo que se refiere a la disminución de nuestra elevada tasa de informalidad laboral en todo tamaño de empresa, la verificación del uso adecuado de los contratos a plazo fijo, la tercerización e intermediación laboral y la seguridad y salud en el trabajo, además del cumplimiento del pago de los beneficios laborales.

La actual cantidad de inspectores laborales de todo tipo (supervisores, inspectores propiamente y auxiliares), alrededor de 800 a nivel nacional, resulta claramente insuficiente para cumplir con una fiscalización laboral adecuada de un universo de casi 7 millones de asalariados bajo su ámbito de competencia¹⁷; asimismo, se requiere culminar el despliegue territorial de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) en todo el país.

Una quinta y última observación al eje laboral de la PNCP tiene que ver con su aprobación sin pasar por el diálogo social, es decir, por el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), órgano consultivo presidido por el Ministro(a) de Trabajo y Promoción del Empleo en representación del Poder Ejecutivo e integrado también por las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores.

Ello habría permitido tener una visión más integral y menos sesgada de la problemática del mercado de trabajo, por lo que consideramos que el referido eje laboral debería ser revisado y reformulado por dicha instancia de diálogo social tripartito. Sin perjuicio de ello, se debe apuntar a una reforma laboral integral en lo referido a la regulación de la contratación temporal, derechos colectivos (sindicalización, negociación colectiva y huelga), intermediación y tercerización laboral, regímenes laborales especiales, ceses/despidos, seguridad social en salud y pensiones, protección contra el desempleo, entre otros aspectos, a través de la discusión de una Ley General del Trabajo en el CNTPE, la cual posteriormente debería ser aprobada por el Congreso de la República. No debemos olvidar que en el año 2006 se logró llegar a consenso tripartito en el 86 por ciento de artículos del proyecto de Ley General del Trabajo en el referido órgano tripartito.

En conclusión, podemos decir que en el eje laboral de la PNCP se utiliza un concepto errado de informalidad laboral, se insiste en argumentar a favor de una política fracasada de reducción de beneficios laborales como incentivo a la formalización laboral, así como de una mayor flexibilización del despido, se habla de fortalecer la fiscalización laboral sin mencionar la necesidad de mayores recursos económicos y, finalmente, se aprobó sin pasar por el diálogo social institucional.

/14 MTPE – Encuestas Nacional de Sueldos y Salarios 1996 – 2007 y Planilla Electrónica 2008 – 2018 e INEI – ENAHO y Cuentas Nacionales.

/15 MTPE – Planilla Electrónica 2016 – 2018.

/16 INEI – ENAHO 2017.

/17 INEI – ENAHO 2017 y MTPE.