

125

**INTERVENCION DEL ESTADO EN EL
MERCADO DE TRABAJO: LA LEY DE
FOMENTO DEL EMPLEO**

Cecilia Garavito

DOCUMENTO DE TRABAJO 125

Departamento de Economía
Pontificia Universidad Católica del Perú

Impreso en el Perú
Marzo, 1996

Diseño de la carátula: Cynthia Monge
Cuidado de la composición: Beatriz González

INTERVENCION DEL ESTADO EN EL MERCADO DE TRABAJO: LA LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO

RESUMEN

La reforma laboral iniciada en el Perú a fines de 1991 ha generado un nuevo contexto laboral. El objetivo de este trabajo es analizar el efecto del cambio en la legislación laboral sobre el ajuste del mercado de trabajo limeño. Por medio del análisis de la estructura del desempleo y de su duración promedio, encontramos que la reducción de los costos de rotación laboral, al no afectar el alto grado de segmentación de la estructura laboral limeña, ha determinado que el ajuste del mercado de trabajo continúe siendo sumamente lento y no necesariamente eficiente. Así, si bien la duración del desempleo se ha reducido, las tasas de desempleo se han incrementado y persisten las diferencias entre segmentos.

ABSTRACT

The labor reform which began in Peru in 1991 has generated a new labor context. The aim of this article is to analyze the effect of the change in labor legislation on the labor market adjustment process of Lima Metropolitana. By means of the analysis of unemployment structure and of the time people stay unemployed, we find that the reduction in labor turnover costs, since it does not affect the segmentation of labor structure, has determined that labor market adjustment process continues to be slow and not necessarily efficient. So, although people stay unemployed less time than before, unemployment rates continue to be high and there are still differences between segments.

INTERVENCION DEL ESTADO EN EL MERCADO DE TRABAJO: LA LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO¹

CECILIA GARAVITO²

1. INTRODUCCION

El cambio en la legislación laboral iniciado en Noviembre de 1991 con la Ley de Fomento del Empleo, ha generado un nuevo contexto laboral. Como consecuencia, el comportamiento de los agentes económicos involucrados se ha visto alterado, para responder al nuevo contexto, afectando el funcionamiento de la economía. El objetivo de este trabajo es analizar el efecto del cambio en la legislación laboral³, sobre el ajuste del mercado de trabajo. Partimos de la hipótesis que la reducción de los costos de contratación y despido a través de la Ley de Fomento del Empleo, al no afectar el alto grado de segmentación de la estructura laboral limeña, ha determinado que el ajuste del mercado de trabajo continúe siendo sumamente lento y no necesariamente eficiente.

El documento está dividido en cuatro secciones. En la segunda sección presentamos el marco conceptual de este trabajo, discutiendo aspectos particulares de las instituciones laborales en una economía en desarrollo. En la tercera sección, en base a una caracterización de la estructura laboral limeña, analizamos la Ley de Fomento del Empleo y discutimos sus efectos sobre el ajuste del mercado de trabajo. Finalmente, en la última sección, presentamos las conclusiones de este trabajo.

¹ Este trabajo forma parte del proyecto "Reforma Laboral y Cambios en el Modo de Inserción de la Fuerza Laboral", en el marco de las actividades del Consorcio de Investigación Económica (PUCP, DESCO, IEP, GRADE y CIUP), con el financiamiento del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Este trabajo ha sido presentado y aceptado para su publicación en la Revista Pesquisa e Planejamento Econômico.

² Profesora Asociada del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Agradezco los comentarios de A. Berry, J. Nunura y dos árbitros anónimos. Como es usual, la responsabilidad por la versión final del artículo es enteramente mía.

³ Nos referimos en concreto a la Ley de Fomento del Empleo dada en Noviembre de 1991, en tanto los datos disponibles nos permiten analizar sus primeros efectos. Las modificaciones recientes a dicha ley (Julio de 1995) no serán tomadas en cuenta en este trabajo, salvo como indicadores de tendencia.

2. INSTITUCIONES LABORALES EN UNA ECONOMIA EN DESARROLLO

Las instituciones que se desarrollan en una economía son el resultado de su evolución histórica y de las políticas que sucesivamente se emprenden para lograr el crecimiento y el desarrollo. Entendemos por instituciones al conjunto de normas formales e informales y a los mecanismos de cumplimiento de contratos, que constituyen el marco de funcionamiento de un sistema económico particular⁴. En este marco, las instituciones reflejan el proceso histórico de negociación entre los actores sociales, proceso que afecta el funcionamiento de los mercados. En una economía de mercado, con costos de transacción elevados y con agentes económicos que operan en un contexto de incertidumbre, la asignación de los recursos vía el mercado no es necesariamente eficiente⁵.

El papel de las instituciones ha sido minimizado por el análisis neoclásico bajo la lógica que en un mundo de agentes racionales, con conocimiento perfecto y costos de transacción nulos, las instituciones generadas serán aquellas que permitan un funcionamiento eficiente de la economía. Si dejamos de lado el supuesto de costos de transacción nulos, la solución del mercado será afectada por la estructura de la propiedad. De esta manera, como señala R. Coase (1960) en su trabajo pionero, la presencia de costos de transacción elevados lleva a que el mercado no genere una asignación de recursos eficiente. En este contexto, la organización de las transacciones al interior de una empresa, y aún la intervención del Estado, constituyen un mecanismo para reducir los costos de transacción. Otro aspecto que ha sido debatido intensamente es la pertinencia de los supuestos de racionalidad e información perfecta. El análisis de la elección de los agentes económicos parte ahora de individuos con una racionalidad limitada⁶, lo cual implica que los individuos no necesariamente conocen a la perfección las acciones que deben tomar para lograr sus objetivos. Asimismo, se agrega en algunos casos un comportamiento "oportunista"⁷, donde el individuo "se aprovecha" de los demás si le es posible. Es así que los agentes económicos se desenvuelven en un contexto de incertidumbre y costos de transacción elevados. Entonces, las instituciones surgen con el fin de minimizar los costos de transacción y reducir la incertidumbre del contexto.

⁴ D.C. North (1992,1994).

⁵ R. Coase (1960); y D.C. North, op. cit.

⁶ D.C. North, op. cit.

⁷ O. Williamson (1989).

En cuanto al cambio institucional, éste se da por medio de la interacción de las instituciones con las organizaciones. Estas últimas son agrupaciones de individuos con un objetivo común y que buscan "aprovechar las oportunidades" del marco institucional; sin embargo, la búsqueda de los propios objetivos incluye el alterar las "reglas del juego". Dado que la capacidad de alterar dichas reglas depende de su poder de mercado, el cambio de un marco institucional a otro no siempre implica el paso a un ordenamiento más eficiente.

En el caso del mercado de trabajo⁸, las instituciones tienen como objetivo principal regular la relación laboral. Comprenden entonces aspectos como la contratación y despido de trabajadores⁹, la determinación de las remuneraciones y condiciones de trabajo, el espacio para la acción de las organizaciones sindicales y de empleadores y la intervención directa del Estado. La interacción entre el trabajador y el empleador implica negociar las condiciones bajo las cuales los servicios de un activo altamente específico como es la fuerza de trabajo serán puestos a disposición del empleador. La especificidad del activo lleva entonces a que ambas partes tengan fuertes incentivos para protegerse contra la terminación abrupta del contrato¹⁰. En este contexto, la intervención del Estado a través de la legislación laboral y de los mecanismos existentes para la solución de conflictos, permite reducir la incertidumbre y los costos de transacción implícitos. Es decir, no restringe el mercado laboral sino que mejora su eficiencia.

Por otro lado, las instituciones laborales son el reflejo del proceso histórico de formación de la fuerza laboral y el proceso de acumulación de capital. En una economía capitalista, debido a que el trabajador solamente puede subsistir a través del alquiler de su fuerza de trabajo, su capacidad de negociación individual frente al empleador es reducida. Es así que se desarrollan instituciones y organizaciones que permiten mejorar esta capacidad de negociación. En los países desarrollados, instituciones como el seguro de desempleo y la asistencia social permiten al trabajador subsistir entre empleos y buscar uno de acuerdo a su propia capacidad; esto permite que la reasignación del trabajo desde actividades poco productivas hacia actividades más productivas sea fluida. Asimismo, organizaciones como los sindicatos permiten equilibrar el poder de mercado de los trabajadores con respecto a

⁸ Entendemos por mercado de trabajo lo que Hicks (1989) llama el mercado establecido; es decir la situación donde la relación laboral promete cierta continuidad, la cual es determinada por un contrato.

⁹ Nos referimos tanto a normas formales como informales. En Assaad (1993) se puede ver un caso de contratación de trabajadores de la construcción por mecanismos informales.

¹⁰ O. Williamson, op. cit.

los empleadores, permitiendo reducir para el trabajador los costos que surgen ante una terminación del contrato laboral¹¹.

En países en desarrollo, con una estructura laboral altamente segmentada, es necesario evaluar la pertinencia de la teoría recibida en relación al contexto real. En estos países, debido al reducido tamaño del sector moderno¹², solamente una parte de la fuerza laboral se encuentra empleada en dicho sector mientras que el resto de trabajadores se ocupan en lo que llamaremos el sector tradicional¹³. En este contexto, el poseer la calificación adecuada no garantiza el acceso a un empleo en el sector moderno, afectando la asignación de los recursos laborales de la sociedad hacia las ocupaciones donde sean más productivos. Asimismo, la reducción de los costos de contratación y despido puede flexibilizar el mercado al interior de los segmentos laborales, sin atacar en forma directa las causas de la segmentación de la estructura laboral.

Por otro lado, esta segmentación laboral implica un contexto institucional también segmentado. En primer lugar, tenemos al mercado de trabajo del sector moderno que podemos asimilar al mercado establecido de Hicks (1989). Este sector es directamente afectado por la legislación laboral vigente, si bien existen reglas informales que mediatizan la efectividad de dicha legislación¹⁴. En segundo lugar, existe el empleo "tradicional", cuyas reglas formales son algo distintas a las que rigen en el sector moderno, y que opera básicamente con normas informales de contratación, despido y remuneración. Esta segmentación obedece en primer lugar al reducido tamaño del sector moderno, sin embargo genera a su vez otro tipo de barreras. En primer lugar, los trabajadores del sector tradicional no son sustitutos perfectos de los trabajadores del sector moderno, ya que aún con el mismo nivel de calificación formal, el entrenamiento obtenido en el trabajo ("on-the-job-training") implica una diferencia de productividad tanto para trabajadores calificados como para trabajadores no calificados. En segundo lugar, existe la discriminación en el acceso a las distintas ocupaciones para grupos determinados, tales como las mujeres¹⁵, lo cual

¹¹ Sobre el papel de los sindicatos en el mercado de trabajo ver también A. Figueroa (1993).

¹² Ver en O. Dancourt (1990) un modelo donde el tamaño del sector moderno está limitado por la demanda.

¹³ Definimos este sector como el conjunto de unidades económicas con menos de 10 trabajadores, sin contar a los profesionales independientes. Para una discusión teórica al respecto ver A. Portes (1992).

¹⁴ Como por ejemplo la preferencia hacia la contratación de trabajadores de un sexo determinado en ciertas ocupaciones, principalmente por normas sociales con respecto a las ocupaciones "adecuadas" para cada sexo.

¹⁵ Ver C. Garavito (1990,1994); A. Scott (1986); y G. Tello (1989).

es otra fuente de ineficiencia. Estos mecanismos de segmentación no son afectados por la reducción de los costos de contratación y despido, y más bien implican una reducida movilidad laboral entre segmentos.

Por otro lado, la posibilidad de ocuparse en el sector tradicional también está limitada por la demanda del mercado al que este sector sirve¹⁶, por lo cual un porcentaje de la fuerza laboral queda desempleada. Debido a que en la mayoría de los países en desarrollo no existen instituciones como el seguro de desempleo, la subsistencia de estos trabajadores se dará fundamentalmente vía el sector tradicional. Sin embargo, al constituirse éste en un sector de llegada antes que un sector de transición, la reasignación de estos trabajadores hacia actividades donde su productividad sea mayor se ve afectada. Esto es así porque al no existir un mecanismo de compensación social que permita la subsistencia temporal, la búsqueda de empleo tiene como objetivo principal solucionar el problema de la subsistencia inmediata antes que encontrar el empleo que corresponda al propio costo de oportunidad.

Vemos así que un proceso de reforma laboral tendiente a flexibilizar el mercado de trabajo, en una economía con una estructura laboral segmentada y en ausencia de mecanismos de compensación social ante el desempleo, no necesariamente trae consigo una asignación eficiente del recurso laboral. El mecanismo principal de segmentación, la insuficiencia de capital en ambos sectores, no es afectado y se retroalimenta al "crear" trabajadores con distinto nivel de calificación.

En la siguiente sección, en base a una caracterización de la estructura laboral limeña, analizamos la Ley de Fomento del Empleo y discutimos sus efectos sobre el ajuste del mercado laboral.

3. REFORMA LABORAL Y AJUSTE DEL MERCADO DE TRABAJO

La reforma laboral implementada a partir de Noviembre de 1991 ha determinado una mayor flexibilización del mercado de trabajo, sin afectar los mecanismos de segmentación mencionados en la sección anterior. En la primera sub-sección presentaremos una caracterización de la estructura laboral de Lima

¹⁶ O. Dancourt, op. cit.; C. Garavito (1995b).

Metropolitana, como base para el análisis. En la segunda sub-sección presentamos un análisis de la Ley de Fomento del Empleo y discutimos sus efectos sobre el ajuste del mercado laboral.

3.1 La Estructura Laboral de Lima Metropolitana

La estructura laboral peruana se ha caracterizado por una persistente segmentación¹⁷. La existencia de un sector moderno cuya expansión es relativamente lenta junto con un sector tradicional que abarca gran parte de la fuerza laboral¹⁸, ha determinado la existencia de dos contextos institucionales: el contexto moderno, donde las reglas formales tienen relativa preminencia, y el contexto tradicional, donde las reglas informales son la norma. Analizaremos el caso de Lima Metropolitana, por cuanto además de comprender cerca de la tercera parte de la población, constituye la región donde el sector moderno está más extendido; además la disponibilidad de una serie de datos laborales relativamente continua nos permite un análisis más completo que para el caso del país.

En el Cuadro 1 podemos ver datos sobre la estructura laboral de Lima Metropolitana para el período 1989-1993. La información para el año 1990 no se tomará en cuenta debido a que en los meses en que se lleva a cabo la encuesta (Julio-Agosto) se dio el cambio de gobierno, lo cual vino acompañado con un shock de precios que elevó la tasa de inflación mensual de Agosto al 400%, con efectos no previsibles sobre el comportamiento de los agentes económicos. Definimos como Sector Moderno a los asalariados de empresas con 10 a más trabajadores, y a los independientes profesionales. El Sector Tradicional incluye a los asalariados de empresas con menos de 10 trabajadores, a los independientes no profesionales y a los trabajadores familiares no remunerados. Es importante mencionar que las legislaciones laboral y tributaria a que están sujetas las empresas difiere tanto de acuerdo al número de trabajadores que emplean como según el valor de ventas facturado en un período determinado. Por otro lado, la mayor parte de los no asalariados del sector tradicional escapan a la aplicación de dichas leyes, tanto por lo precario o eventual de sus actividades como por el alto costo de controlarlas.

En el Cuadro 1 podemos ver que ha habido un cambio en la estructura laboral de Lima Metropolitana entre 1989 y 1991. En 1989, el sector moderno aún era

¹⁷ Sobre esto ver C. Garavito (1995a).

¹⁸ Ibid. En 1993 la fuerza laboral ocupada como asalariada constituía el 47% de la fuerza laboral peruana y el 62.4% de la fuerza laboral limeña.

mayoritario, lo cual cambia a partir de 1991. En los años siguientes, se mantiene y acentúa esta nueva estructura laboral. Si vemos que el sector moderno es mayoritariamente asalariado y el sector tradicional es mayoritariamente no asalariado, podemos decir que es un cambio en la composición asalariado/no asalariado de la fuerza laboral lo que lleva al cambio en la estructura. Así vemos que el cambio se explica porque el porcentaje de asalariados del sector moderno se reduce, mientras que en el sector tradicional el porcentaje de no asalariados se mantiene relativamente estable, elevándose el porcentaje de asalariados en empresas de menos de 10 trabajadores.

Otro elemento a notar es que el porcentaje de desempleados se eleva en el período. Salvo la caída del desempleo que se da en 1991, asociada a una caída de la Población Económicamente Activa, la constante parece ser una reducción en la capacidad del sector moderno de absorber a la oferta laboral y una creciente dificultad del sector tradicional de cumplir su papel de "amortiguador" del problema. Es en este contexto que se aplica la serie de reformas laborales, cuyo primer paso es la Ley de Fomento del Empleo de Noviembre de 1991.

En la siguiente sub-sección analizaremos la Ley de Fomento del Empleo y sus implicancias sobre el ajuste del mercado laboral.

CUADRO 1
LIMA METROPOLITANA: ESTRUCTURA OCUPACIONAL* (%)

	1989	1991	1992	1993
SECTOR MODERNO	46,3	45,3	41,0	41,4
Asalariados	43,7	41,7	37,8	37,3
No Asalariados	2,6	3,6	3,2	4,1
SECTOR TRADICIONAL	45,8	48,8	49,6	48,7
Asalariados	9,8	12,3	13,0	14,2
No Asalariados	36,0	36,5	36,6	34,5
DESEMPLEADOS	7,9	5,9	9,4	9,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
NUMERO DE CASOS	3320	3045	3352	3474
CIFRAS EXPANDIDAS	2200552	2402815	2525995	2760523
Fuente:Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. *Excluye a los trabajadores del hogar y a los practicantes.				

3.2 El Ajuste del Mercado de Trabajo

La velocidad de ajuste del mercado de trabajo es afectada por la mayor o menor facilidad para ajustar el tamaño de la fuerza laboral ante variaciones de la demanda. Un mercado de trabajo donde el costo de rotación laboral (contratación y despido de trabajadores) es reducido, pero donde los trabajadores no son sustitutos cercanos y donde no existe un mecanismo que garantice un piso social mínimo, puede determinar que el ajuste sea más lento que lo esperado y no necesariamente eficiente.

El ajuste del mercado de trabajo está directamente influido por las normas sobre estabilidad laboral y sobre los tipos de contratos de trabajo posibles, lo cual

afecta los costos de contratación y despido de las empresas. El proceso de reforma laboral se inicia en el Perú a fines de 1991 con la Ley de Fomento del Empleo (LFE), luego de un programa de estabilización implementado en Agosto de 1990 por un nuevo gobierno, con el fin de terminar con la hiperinflación desatada en el período anterior¹⁹. En el segundo semestre de 1990 se dieron además medidas laborales cuyo fin era restringir el ajuste de los salarios en los sectores privados y público. Así, se prohibió la fijación de cláusulas de indexación de sueldos y/o salarios en los contratos y convenios colectivos de las empresas del sector privado. Asimismo, se suspendió el aumento de remuneraciones en las empresas estatales sujetas al régimen de la actividad privada. Estas medidas estuvieron acompañadas por bonificaciones especiales por costo de vida dadas por única vez, con el objetivo de paliar los efectos iniciales del programa de estabilización. La Ley de Fomento del Empleo se da en Noviembre de 1991, en un contexto de lenta reducción de la inflación y relativo crecimiento del nivel de actividad²⁰, determinando a partir de ese momento las nuevas condiciones bajo las cuales se genera una relación laboral.

Esta ley protege a los trabajadores que laboran por lo menos 4 horas diarias y que están sujetos al Régimen Laboral de la Actividad Privada (RLAP). Un primer punto es el referente a la estabilidad de la relación laboral. La ley anterior (Ley 24514, dada en Junio de 1986) estipulaba un período de prueba de tres meses, tras el cual se adquiría la estabilidad laboral absoluta. La LFE mantiene el período de prueba de tres meses solamente para los trabajadores no calificados, alargándolo hasta 6 meses para trabajadores calificados, y hasta 1 año para trabajadores de dirección y trabajadores de confianza, con lo cual busca reducir los costos de despido²¹. Adicionalmente, se elimina la protección absoluta ante el despido

¹⁹ Ver O. Dancourt (1995b).

²⁰ Nos referimos al D.L. 728 (Ley de Fomento del Empleo) dada en Noviembre de 1991 y sus modificaciones inmediatas (D.L. 765). En Julio de 1995, la Ley 26513 vuelve a modificar la Ley de Fomento del Empleo.

²¹ En la Ley 26513 de Julio de 1995 el período de prueba para trabajadores de confianza pasa a ser de 6 meses. Debemos hacer notar que la Constitución de 1979, vigente en ese

injustificado, ya que ahora es el juez quien decide si procede la indemnización o la reposición del trabajador. Y en el caso de las empresas con menos de 20 trabajadores, la indemnización pasa a ser la única alternativa²².

Un segundo elemento, que reduce los costos de despido facilitando el término del contrato por parte del empleador, es el hecho de haberse añadido un mayor número de causas justas de despido relacionadas con la conducta del trabajador a las ya existentes en la legislación anterior; asimismo, se crean causas adicionales relacionadas con su capacidad. Finalmente, se crea también la figura del cese colectivo, el cual procede por fuerza mayor, causas tecnológicas, causas económicas, disolución de la empresa y necesidades de funcionamiento de la empresa²³. Es así que la estabilidad laboral absoluta vigente hasta 1991 se relativiza con la LFE, flexibilizando el mercado laboral. Esto determina una mayor incertidumbre desde el punto de vista de los trabajadores con respecto a la continuidad de la relación laboral, y no tiene los efectos esperados sobre el empleo²⁴.

Otro elemento que afecta tanto los costos de despido como los costos de contratación²⁵ es el hecho que la LFE ha ampliado el ámbito y los tipos de contratos temporales posibles²⁶. Así, el empleador puede contratar trabajadores de acuerdo a

momento, consagraba la estabilidad laboral como un derecho del individuo. Esto deja de ser así en la Constitución de 1993, que rige en la actualidad.

²² De acuerdo a la reciente modificación de la LFE, la única protección contra el despido injustificado es la indemnización. Sólo el despido declarado nulo permite la reposición del trabajador.

²³ En este último caso no podía afectar a más del 5% del personal y las vacantes debían reponerse en un plazo máximo de 60 días. En la nueva versión de la LFE se ha eliminado a "las necesidades de funcionamiento de la empresa" como justificación para el cese colectivo.

²⁴ El empleo en las empresas de 100 a más trabajadores se reduce en forma continua en ese período, no existiendo cifras confiables sobre el empleo en las unidades de menor tamaño; ver C. Garavito (1993).

²⁵ No tomaremos en cuenta los costos laborales no salariales, los cuales pueden ser, y en el caso del mercado laboral limeño ha sido así, modificados independientemente de la LFE. Sobre este tema ver P. Francke (1995).

²⁶ Los contratos pueden ser de Naturaleza Temporal, de Naturaleza Accidental y de Obra o Servicio.

las necesidades de su actividad, con libertad para determinar la duración de la relación de trabajo, dentro de los límites que la ley establece. Esto implica la posibilidad de recontratar al mismo trabajador sin necesidad de indemnizarlo en caso de no necesitarse más de sus servicios, ya que basta con esperar que el contrato termine para terminar la relación laboral. Adicionalmente, tenemos los contratos de Capacitación Laboral, los cuales en la práctica permiten la contratación de fuerza laboral con poca o nula experiencia sin generar por ello un vínculo laboral. En primer lugar tenemos la Formación Laboral Juvenil, la cual comprende a los jóvenes entre 16 y 21 años y va dirigida a jóvenes que no han culminado sus estudios o que habiéndolo hecho no siguen ninguna especialización. La LFE establece que los contratos de Formación Laboral Juvenil no deben durar más de 1.5 años en la misma empresa²⁷ y que la remuneración no puede ser inferior a la Remuneración Mínima Vital cuando se cumple el horario usual de la empresa. Asimismo, el número de jóvenes en formación laboral no podrá exceder el 15% del personal total de la empresa (ahora puede ser el 30% del total). Al no generarse un vínculo laboral, la remuneración no está sujeta a retenciones ni pago alguno por parte del empleador. En segundo lugar tenemos las Prácticas Pre-profesionales, las cuales van dirigidas a estudiantes egresados, de cualquier edad, de una Universidad o Instituto Superior. Al no generar vínculo laboral, la remuneración tampoco está sujeta a retenciones ni pago alguno por parte de la empresa. Finalmente tenemos el Contrato de Aprendizaje, el cual va dirigido a las personas mayores de 14 y menores de 24 años que hayan terminado por lo menos la primaria. Mediante este contrato, el aprendiz presta servicios a una empresa por tiempo determinado, a cambio de que la empresa le proporcione los medios para capacitarse y le otorgue la asignación mensual respectiva (no menor a la Remuneración Mínima Vital) y tampoco genera vínculo laboral. Las modificaciones recientes a los plazos de estos contratos reflejan el hecho que el desempleo, especialmente el juvenil, no se ha reducido

²⁷ Actualmente la FLJ se extiende hasta los 25 años y puede durar hasta por 3 años en la misma empresa.

La implementación de la LFE ha determinado la reducción de los costos de contratación y sobre todo de despido en el sector moderno, lo cual reduce para las empresas los costos de una variación súbita en la demanda. Sin embargo, al aumentar la incertidumbre desde el punto de vista de los trabajadores, introduce un elemento de ineficiencia en la relación laboral, ya que el trabajador empleará parte de su tiempo (y de su capacidad productiva) en "protegerse" ante una posible terminación del contrato. Esta mayor incertidumbre no solamente no ataca las causas de la segmentación de la estructura laboral, sino que tampoco constituye un incentivo a la inversión en capital humano por parte de las empresas o de los trabajadores²⁸. La literatura sobre los procesos de reforma del mercado de trabajo en las economías latinoamericanas señala que el impacto inicial ha sido un aumento del desempleo y una caída de la producción, en lo que se ha dado en llamar el "período de transición"²⁹. Luego de este período, la situación del empleo debería mejorar. Sin embargo, para ser efectiva la reasignación de la fuerza laboral entre sectores, las causas de la segmentación de su estructura deben ser atacadas, punto que no es tratado directamente para el caso chileno. En el caso de nuestro estudio, los datos del Cuadro 1 de la sub-sección anterior no parecen indicar un movimiento hacia una menor segmentación de la estructura laboral.

Debemos hacer notar que en un período como el estudiado, es difícil vislumbrar aún el efecto final que esta Ley tendrá en el ajuste del mercado de trabajo, más aún cuando es un período predominantemente recesivo. Una forma de aproximarnos a una medida del efecto de la LFE sobre el ajuste del mercado de trabajo es a través del análisis de la evolución de la tasa de desempleo y de su duración, tanto para Lima Metropolitana como un todo, como para los distintos segmentos del mercado laboral. Los datos del Cuadro 2 nos indican que en el

²⁸ E. Amadeo y J.M. Camargo (1993).

²⁹ Ver los trabajos de N. García (1991,1993). Este período dependería del grado de distorsión previa en la economía. En Chile el proceso tuvo una duración de unos diez años, incluyendo la crisis del sector financiero.

período de estudio la tasa de desempleo aumenta, de 7.9% en 1989 a 9.9% en 1993, lo cual es esperado como un impacto inicial de la reforma laboral. Si embargo, si comparamos la evolución del desempleo con la evolución del Producto Bruto Interno de Lima-Callao, vemos que el desempleo se reduce en 1991, cuando la economía limeña crece, y que el desempleo aumenta en 1992 cuando el PBI limeño se reduce. Es decir, no es posible aislar el efecto de la LFE del efecto del ciclo económico. En el caso de 1993, si bien no hay datos del PBI de Lima-Callao para ese año, podemos asumir que éste ha crecido³⁰, lo cual contrasta con el crecimiento de la tasa de desempleo para 1993. Elementos importantes en el comportamiento atípico del desempleo y el producto en 1993 han sido la desindustrialización y la privatización de empresas públicas³¹, en el marco de las reformas estructurales aplicadas en la economía. Al amparo de la nueva legislación laboral, el ajuste ante esta situación se ha dado vía el despido de un sinnúmero de trabajadores.

Un elemento que es importante analizar con respecto al ajuste del mercado de trabajo es la duración del desempleo. Los datos que están en el Cuadro 2 se refieren a la duración promedio del desempleo en semanas. Debemos, sin embargo, hacer notar que la forma de codificar los datos lleva a algunas imprecisiones. En primer lugar, aquellos que están buscando empleo hace menos de una semana son reportados como buscando empleo hace una semana; en segundo lugar, gran parte de los desempleados son reportados como buscando empleo hace 99 semanas, lo cual incluye aún a los que buscan empleo por un plazo mayor. Sin embargo, las cifras nos dan una idea referencial con respecto al tiempo que llevan buscando empleo los trabajadores desempleados. Vemos así que la duración promedio del desempleo se reduce en el período analizado, lo cual junto con la elevación de la tasa de desempleo, nos indica una elevación de la tasa de rotación laboral. Para

³⁰ El PBI nacional crece en 6.5% en dicho año.

³¹ Sobre las causas de este comportamiento atípico del desempleo y el producto ver O. Dancourt (1995a).

1992 que es un año de recesión, sin embargo, hay un ligero aumento de la duración del desempleo con respecto a 1991. Es interesante analizar el comportamiento de esta variable en los años previos a la LFE (1989 y 1991) y los años posteriores (1992 y 1993). Vemos así que los años de recesión están asociados con una mayor dificultad para hallar empleo que los años de crecimiento del PBI real, independientemente de la reforma laboral.

Con el fin de comprender mejor los datos del Cuadro 2, analizaremos la evolución de la tasa de desempleo y de su duración promedio, desagregando con respecto a los criterios de segmentación mencionados en la segunda sección de este trabajo. De esta manera veremos que dichos criterios continúan siendo importantes aún después de iniciada la reforma laboral.

Un primer criterio a analizar es la segmentación por sexo. Así, en el Cuadro No. 3a podemos ver que la evolución de las tasas de desempleo de mujeres y hombres es similar a la evolución de la tasa total entre 1989 y 1992. Sin embargo, en 1993, la tasa de desempleo de las mujeres se mantiene estable, elevándose la de los hombres. Si tomamos en cuenta que las tasas de actividad de mujeres y hombres se elevan en 1993, esto implicaría una mayor dificultad de encontrar empleo por parte de los hombres, lo cual constituye un cambio con respecto a los años anteriores. Esto se ve corroborado por los datos del Cuadro 3b, donde en 1993 la duración promedio del desempleo de los trabajadores varones se eleva en relación al año anterior, mientras que para las mujeres la duración del desempleo se reduce. Es decir, la reducción de los costos de contratación y despido no solos no ha llevado a un aumento del empleo, sino que ha afectado en forma distinta a mujeres y hombres. Si bien la tasa de desempleo de las mujeres continua siendo mayor que la tasa de desempleo de los hombres, estos últimos encuentran mayor dificultad en cuanto al tiempo de búsqueda de una ocupación.

Un segundo criterio de segmentación es de acuerdo al sector previo de inserción de los trabajadores cesantes, con lo cual dejamos de lado a los aspirantes. El sector previo de inserción, ya sea el sector moderno o el sector tradicional, nos dice algo sobre la calificación previa del trabajador cesante y sobre sus posibilidades de insertarse de nuevo en el mercado de trabajo. Así, en el Cuadro 4a podemos ver que las tasas de desempleo de los trabajadores cesantes del sector moderno son más elevadas que las tasas de desempleo de los trabajadores desempleados que provienen del sector tradicional. Es más, es la tasa de desempleo de los primeros la que continúa elevándose en 1993, a pesar de la reactivación de la economía. Si consideramos que son los costos del trabajo asalariado del sector moderno los que se han reducido, vemos que este hecho no se traduce en un efecto sobre el empleo de los trabajadores cesantes de dicho sector. Así, en el Cuadro 4b podemos ver también que la duración del desempleo de los cesantes del sector moderno es en promedio mayor que la duración del desempleo de aquellos trabajadores que provienen del sector tradicional. En forma similar al comportamiento de la duración del desempleo por sexo, a partir de 1992 la duración del desempleo de los trabajadores del sector tradicional se reduce y la duración del desempleo de los cesantes del sector moderno se eleva.

Otro criterio de segmentación a tomar en cuenta es el nivel de educación. En un mercado laboral flexible, aquellos con mayor nivel educativo deberían competir eficientemente por un puesto de trabajo ante los trabajadores con menores niveles de educación. En el Cuadro 5a vemos la tasa de desempleo por nivel educativo sigue la evolución de la tasa general hasta 1992. En 1993, sin embargo, son las tasas de desempleo de las personas con educación secundaria incompleta, secundaria completa o superior completa las que se elevan. Por otro lado, a lo largo del período, son los trabajadores con niveles altos de calificación los que presentan las tasas de desempleo más altas, tales como los trabajadores con niveles de educación superior

no universitaria y nivel secundario, lo que tiene que ver con la segmentación del mercado. En 1993, con la LFE ya vigente, los trabajadores con educación superior (universitaria) incompleta se suman a los grupos con mayores tasas de desempleo. En el Cuadro 5b podemos ver que son precisamente los desempleados con niveles de educación superior y secundario los que están desempleados desde hace mayor tiempo. Destacan los desempleados con educación superior no universitaria, los cuales parecieran experimentar crecientes dificultades para colocarse en el mercado.

Finalmente, es importante analizar el desempleo por grupos de edad, ya que el desempleo ha estado concentrado en los jóvenes, presuntamente por su falta de experiencia que les impedía competir ventajosamente con trabajadores mayores y más calificados. En el Cuadro 6a podemos ver que la evolución de la tasa de desempleo de los distintos grupos es similar en términos generales a la evolución de la tasa general. Solamente el grupo de 45-55 años experimenta una elevación persistente de su tasa de desempleo durante el período. En cuanto a los niveles de desempleo, vemos que el grupo de 14-24 años experimenta las tasas de desempleo más altas en el período, seguidos de los grupos de 55 y más años y de 25-34 años. Sin embargo, en el Cuadro 6b podemos ver que un efecto de la LFE parece ser una reducción del tiempo de desempleo que experimentan los jóvenes, concentrando las mayores duraciones del desempleo en los grupos de mayor edad. Si consideramos que los trabajadores de mayor edad son precisamente los más calificados desde el punto de vista de la experiencia laboral, veremos que están siendo reemplazados por trabajadores más jóvenes y de mayor calificación formal.

CUADRO 2
LIMA METROPOLITANA: VARIACION DEL PRODUCTO BRUTO
INTERNO REAL, TASA DE DESEMPLEO Y SU DURACION

	1989	1991	1992	1993
VAR. PBI REAL % (S/. 1979)	-19,3	3,5	-3,2	n.d.
TASA DE DESEMPLEO %	7,9	5,9	9,4	9,9
DURACION PROM. DEL DESEMPLEO (SEMANAS)	23,2	14,6	21,2	15,7
Fuente: Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo y Promoción Social; Compendio Estadístico 1993-94, Lima-Callao, INEI (1994).				

CUADRO 3a
LIMA METROPOLITANA: TASA DE DESEMPLEO POR SEXO (%)

	1989	1991	1992	1993
MUJERES	10,7	7,3	12,5	12,2
HOMBRES	6,0	4,8	7,5	8,3
Fuente: Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.				

CUADRO 3b
LIMA METROPOLITANA: DURACION DEL
DESEMPLEO POR SEXO (SEMANAS)

	1989	1991	1992	1993
MUJERES	22,2	17,5	16,7	14,2
HOMBRES	24,5	11,8	12,9	17,2
Fuente: Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.				

CUADRO 4a
LIMA METROPOLITANA: TASA DE DESEMPLEO SEGUN
SECTOR PREVIO DE INSERCIÓN (%)

	1989	1991	1992	1993
SECTOR MODERNO	7,8	6,2	10,0	11,4
SECTOR TRADICIONAL	4,5	3,2	8,7	8,5
Fuente: Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.				

CUADRO 4b
LIMA METROPOLITANA: DURACION DEL DESEMPLEO SEGUN
SECTOR PREVIO DE INSERCIÓN (SEMANAS)

	1989	1991	1992	1993
SECTOR MODERNO	22,0	19,3	19,5	19,6
SECTOR TRADICIONAL	18,3	12,1	11,1	11,6
Fuente: Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.				

CUADRO 5a
LIMA METROPOLITANA: TASA DE DESEMPLEO POR
NIVEL DE EDUCACION (%)

	1989	1991	1992	1993
SIN INSTRUCCION	5,9	0,0	6,1	3,2
PRIMARIA INCOMPL.	6,5	2,9	6,4	4,7
PRIMARIA COMPL.	5,5	4,8	9,1	8,3
SECUNDARIA INCOM.	9,7	7,0	10,0	13,0
SECUNDARIA COMP.	9,1	7,2	10,0	11,4
SUPERIOR INCOM.	6,6	6,0	12,4	11,1
SUPERIOR COMP.	4,8	3,7	5,5	7,3
SUP.NO UNIV.INCOM.	13,8	7,2	14,5	9,5
SUP.NO UNIV. COMP.	7,1	5,2	12,2	8,0
Fuente: Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.				

CUADRO 5b
LIMA METROPOLITANA: DURACION DEL DESEMPLEO
POR NIVEL DE EDUCACION (SEMANAS)

	1989	1991	1992	1993
SIN INSTRUCCION	26,3	----	3,0	7,0
PRIMARIA INCOMPL.	10,9	15,0	13,3	22,4
PRIMARIA COMPL.	15,9	15,8	15,0	13,5
SECUNDARIA INCOM.	24,1	12,4	17,3	10,6
SECUNDARIA COMP.	22,3	13,5	12,9	15,2
SUPERIOR INCOM.	22,0	17,3	15,7	24,9
SUPERIOR COMP.	27,9	24,3	13,0	25,6
SUP.NO UNIV.INCOM.	35,4	16,0	16,2	5,6
SUP.NO UNIV. COMP.	30,3	9,6	20,5	16,1
Fuente: Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.				

CUADRO 6a
LIMA METROPOLITANA: TASA DE DESEMPLEO POR GRUPO DE EDAD (%)

	1989	1991	1992	1993
14-24 AÑOS	15,3	11,2	15,8	16,2
25-34 AÑOS	7,7	5,9	9,0	8,4
35-44 AÑOS	3,6	1,7	5,5	5,8
45-54 AÑOS	2,8	3,2	6,4	7,5
55- + AÑOS	4,7	4,6	8,5	9,8
Fuente: Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.				

CUADRO 6b
LIMA METROPOLITANA: DURACION DEL DESEMPLEO
POR GRUPO DE EDAD* (SEMANAS)

	1989	1991	1992	1993
14-24 AÑOS	20,8	12,1	11,9	7,1
25-34 AÑOS	26,6	13,0	14,0	17,9
35-44 AÑOS	20,8	25,6	16,3	27,8
45-54 AÑOS	49,9	9,9	22,8	18,3
55- + AÑOS	17,8	34,2	20,4	30,9
Fuente: Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.				

4. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo era hacer un análisis del efecto del cambio en la legislación laboral peruana sobre el ajuste del mercado de trabajo de Lima Metropolitana. En concreto se trataba de analizar la Ley de Fomento del Empleo frente a la evolución de la tasa de desempleo y de su duración.

La Ley de Fomento del Empleo permite efectivamente una flexibilización del mercado al relativizar la estabilidad laboral. Asimismo, las mayores facilidades para la contratación de mano de obra temporal permiten a las empresas enfrentar los cambios en la demanda con costos de rotación laboral reducidos. Sin embargo, la presencia de fuerte segmentación en la estructura laboral peruana, la cual no es alterada por la reducción de los costos de contratación y despido, relativiza los efectos esperados de la reforma laboral.

Así, la estructura laboral parece ir hacia una mayor concentración del empleo en el sector tradicional, proceso que se inicia antes de la reforma laboral. La segmentación de la estructura laboral obedece al reducido tamaño del sector moderno, cuya causa es la escasez relativa de capital en la economía. Y la mayor concentración de la fuerza laboral en actividades de baja productividad depende en el corto plazo más bien del nivel de demanda efectiva que de los costos laborales en general.

Por otro lado, las tasas de desempleo no parecen reducirse como consecuencia del nuevo contexto laboral. La segmentación por sexo y por sector de inserción parece reproducirse para los trabajadores desempleados de dichas categorías. Así, son los trabajadores varones y provenientes del sector moderno los que parecen enfrentar mayores dificultades para reinserirse en el mercado laboral. La tendencia hacia el empleo tradicional parece confirmarse por las menores tasas de desempleo y de duración promedio del mismo para trabajadores cesantes de dicho sector.

Por otro lado, son los trabajadores de niveles de educación formal medio-alto los que experimentan las mayores tasas de desempleo, lo cual es un indicador más de que la segmentación no solamente no ha sido directamente atacada por la reforma laboral, sino que aún con costos laborales menores que antes, estos trabajadores experimentan crecientes dificultades para hallar un empleo. Por otro lado, la Ley de Fomento del Empleo parece haber reducido la duración del

desempleo para las mujeres y los jóvenes, a pesar de que ambos continúan experimentando las tasas de desempleo más altas del mercado laboral.

BIBLIOGRAFIA

AMADEO, EDWARD Y JOSE M. CAMARGO

(1993) "Labor Flexibility, Productivity and Adjustment". IIEL-PREALC, Santiago de Chile.

ASSAAD, RAGUI

(1993) "Formal and Informal Institutions in the Labor Market, with Applications to the Construction Sector in Egypt". *World Development*, Vol. 21, No. 6.

COASE, R.H.

(1960) "The Problem of Social Cost". Reimpreso en R. Coase (1988) *The Firm, the Market and the Law*, The University of Chicago Press.

DANCOURT, OSCAR

(1995a) "Empleo y Producto Agregados: Notas sobre el Caso Limeño," (mimeo).

(1995b) "Estabilización y Deuda Externa. Experiencia y Perspectivas". En G. Portocarrero y M. Valcárcel (editores), *El Perú hacia el Siglo XXI*, Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

(1990) "Notas sobre Desempleo y Pobreza en Lima Metropolitana". En Marcel Valcárcel (editor), *Pobreza Urbana. Relaciones Económicas y Marginalidad Religiosa*. Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

FIGUEROA, ADOLFO

(1993) "La Naturaleza del Mercado Laboral". Documento de Trabajo 113, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

FRANCKE, PEDRO

(1995) "El Efecto de los Costos Laborales No Salariales sobre el Mercado de Trabajo" (mimeo).

GARAVITO, CECILIA

(1995a) "Desempleo y Bajos Ingresos : El Mercado Laboral Peruano". En G. Portocarrero y M. Valcárcel (editores), op. cit.

(1995b) "Distribución del Excedente Laboral entre Autoempleo y Desempleo". (aceptado para su publicación en la Revista *Economía*, Pontificia Universidad Católica del Perú).

(1994) "Participación de la Mujer en el Mercado Laboral y Diferencial de Ingresos por Sexo". En Lidia Elías y Cecilia Garavito, *La Mujer en el Mercado de Trabajo*, Asociación Laboral para el Desarrollo (ADEC/ATC), Lima.

- (1993) "Mercado Laboral e Intervención del Estado: 1986-1992". Documento de Trabajo 108, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- (1990) "Sobre el Diferencial de Salarios por Sexo". En *Economía*, Vol. XIII, No. 26, Diciembre.
- GARCIA, NORBERTO
- (1993) "Ajuste Estructural y Mercado de Trabajo (Chile: 1973-1992)". Documento presentado al Seminario Internacional: "Instituciones Laborales frente a los Cambios en América Latina," IIEL-PREALC, Santiago de Chile.
- GARCIA, NORBERTO
- (1991) "Reestructuración Económica y Mercado de Trabajo en América Latina". En OIT-IIEL (editores), *Reestructuración y Regulación Internacional del Mercado de Trabajo en América Latina*, Ginebra.
- HICKS, JOHN
- (1989) *A Market Theory of Money*. Clarendon Press, Oxford.
- NORTH, DOUGLASS
- (1994) "Economic Performance through Time". (Nobel Lecture) *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, Junio.
- (1992) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Massachusetts.
- PORTES, ALEJANDRO
- (1992) "Paradoxes of the Informal Economy: the Social Basis of Unregulated Entrepreneurship". The John Hopkins University. Documento escrito para la Conferencia de Sociología Económica y para el Handbook de Economic Sociology.
- SCOTT, ALISON
- (1986) "Economic Development and Urban's Women Work: The Case of Lima, Peru". En R. Anker y C. Hein (editores), *Sex Inequalities in Urban Employment in the Third World*. MacMillan Publishing Company, Londres.
- TELLO, GRISELDA
- (1989) "La Segregación por Género en el Mercado Laboral. Lima 1974-1987". En P. Paredes y G. Tello, *Los Trabajos de las Mujeres*. Lima 1980-1987. ADEC/ATC, Lima.
- WILLIAMSON, OLIVER
- (1989) *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

PUBLICACIONES

Libros

Adolfo Figueroa (1993)
Crisis Distributiva en el Perú.
Pontificia Universidad Católica
del Perú - Fondo Editorial.

Mario D. Tello (1993)
**Mecanismos Hacia el Crecimiento
Económico.** Fondo Editorial.
Pontificia Universidad Católica
del Perú. Consorcio de
Investigación Económica.

Máximo Vega-Centeno (1993)
**Desarrollo Económico y Desarrollo
Tecnológico.** Pontificia
Universidad Católica del Perú -
Fondo Editorial.

Adolfo Figueroa (1992)
**Teorías Económicas del
Capitalismo.** Fondo Editorial.
Pontificia Universidad Católica
del Perú.

Serie Documentos de Trabajo

No. 117, Oscar Dancourt, "Sobre el
Retraso Cambiario y la Repatriación
de Capitales en una Economía
Dolarizada". Noviembre, 1993.

No. 118, Alan Fairlie Reinoso,
"Una Lectura Peruana del Plan
de Convertibilidad Argentino".
Febrero, 1994.

No. 119, Felix Jiménez, "El dinero y
Relación con los Precios: Del
Monetarismo Neoclásico al Tratado
del Dinero de Keynes". Setiembre,
1994.

No. 120, Felix Jiménez, "Dinero,
Inversión y Financiamiento: Apuntes
sobre el Discurso Teórico de J.M.
Keynes". Setiembre, 1994.

No. 121, Cecilia Garavito, "Oferta de
Trabajo en Lima Metropolitana:
1989-1992," Mayo 1995.

No. 122, Waldo Mendoza, "Dinero,
Tipo de Cambio y Expectativas,"
Setiembre 1995.

No. 123, Leopoldo Vilcapoma,
"Teoría de la Producción y Costos:
Una Exposición Didáctica," Diciembre
1995.

No. 124, Jorge Rojas y Leopoldo
Vilcapoma, "Algunas Características
Importantes de la Nueva Banca
Peruana. Un estudio preliminar,"
Marzo 1996.

Serie Informes de Coyuntura

Informe de Coyuntura: Primer
Trimestre de 1995. Oscar Dancourt,
Waldo Mendoza y Lucía Romero,
Mayo 1995.

Informe de Coyuntura: Segundo
Trimestre de 1995. Oscar Dancourt,
Waldo Mendoza y Lucía Romero,
Julio 1995.

Informe de Coyuntura: Tercer
Trimestre de 1995. Oscar Dancourt y
Waldo Mendoza, Julio 1995.

Informe de Coyuntura: Perú: 1995.
Oscar Dancourt y Waldo Mendoza,
Enero 1996.