



## Contrataciones temporarias y empleo no protegido en Argentina, Chile y Perú: incidencia y determinantes<sup>1</sup>

Adriana Marshall<sup>2</sup>

Recibido: 07 de diciembre de 2014 / Aceptado: 11 de marzo de 2015

**Resumen.** Los distintos tipos de contratos temporarios legales y las formas de empleo que no cumplen con la legislación facilitan el ajuste del empleo a los requerimientos de las empresas y permiten reducir costos laborales. Su incidencia en el empleo depende no sólo de la evolución de la economía y del mercado de trabajo sino también de otros factores, en particular las trayectorias recorridas históricamente por la normativa laboral, el control estatal de su cumplimiento y el propio grado de evasión. Para contribuir a la comprensión de los determinantes del grado de difusión de diferentes prácticas de empleo, en este artículo se explora la utilización de los contratos temporarios legales y de las relaciones de empleo no protegidas legalmente por parte de las empresas privadas de tres países latinoamericanos (Argentina, Chile y Perú) durante 2003-2012, un período de crecimiento económico, y el papel explicativo que habrían desempeñado los distintos factores.

**Palabras clave:** Prácticas de empleo; contrataciones temporarias; empleo no protegido.

### [en] Temporary contracts and non-protected employment in Argentina, Chile and Perú: incidence and determinants

**Abstract.** The diverse kinds of legal temporary contracts and the employment forms that do not comply with legal requirements both facilitate employment adjustment to firms' requirements and entail labour cost reductions. Their employment incidence depends not only on the economic and labour market evolutions but also on other factors, in particular the historical trajectories followed by labour legislation, state enforcement, and the degree of compliance. To contribute to the understanding of the determinants of the degree of utilization of different employment practices, the study reported in this article explores the use made of the various legal temporary contracts and of precarious employment relationships by private enterprises in three Latin American countries (Argentina, Chile and Peru) during 2003-2012, a period of economic growth, and the explanatory role of diverse factors.

**Key words:** Employment practices; temporary contracts; non-protected employment.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Contexto económico y el mercado de trabajo. 3. Empleo temporario y empleo no protegido. 3.1. Incidencia. 3.2. Rasgos distintivos. 4. Discusión: factores que moldean a las prácticas de empleo. 4.1. Argentina. 4.2. Chile. 4.3. Perú. 5. Observaciones finales. 6. Bibliografía.

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de los evaluadores anónimos. Una versión preliminar (Marshall, 2014) se presentó en la 35 Reunión Anual del International Working Party on Labour Market Segmentation, University of Manchester, Septiembre 2014.

<sup>2</sup> Consejo Nacional De Investigaciones Científicas y Técnicas e Instituto de Desarrollo Económico y Social (CONICET-IDES)  
E-mail: marshall@retina.ar

**Cómo citar:** Marshall, A. (2016). “Contrataciones temporarias y empleo no protegido en Argentina, Chile y Perú: incidencia y determinantes”. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 34(1), 61-82.

## 1. Introducción

Los distintos tipos de contratos legales temporarios - por tiempo determinado, estacionales y eventuales, entre otros - realizados en forma directa por la empresa o través de intermediarios, así como también las formas de empleo que evaden las regulaciones legales facilitan el ajuste del volumen de empleo a los variables requerimientos de las empresas y, además, permiten reducir los costos laborales de modo más general. Como se ha analizado extensivamente en la literatura, estas formas de empleo menos protegidas (contratos temporarios legales) o totalmente desprotegidas (empleo precario) tienden a estar sobre-representadas en puestos de trabajo que requieren menor escolaridad y calificación y, usualmente, ambas se caracterizan por salarios más bajos, así como por un acceso limitado o nulo a beneficios sociales, sindicalización y cobertura de la negociación colectiva.

Con frecuencia se ha especulado que los procesos de crecimiento económico sostenido durante un período razonablemente extenso, acompañados por el mejoramiento de las condiciones del mercado de trabajo, serían circunstancias favorables para que disminuya la utilización de las formas de empleo menos protegidas o no protegidas. Sin embargo, el crecimiento económico puede no constituir condición suficiente para asegurar una mayor expansión de los empleos más protegidos y estables, ya que las prácticas de empleo en cada país dependen también de otros factores, entre los cuales son cruciales las trayectorias recorridas históricamente por la normativa legal que regula el empleo, por el control estatal de que la normativa efectivamente se cumpla y por el propio grado de evasión. Tanto los análisis longitudinales referidos a un único país como los estudios comparativos entre países han mostrado reiteradamente, con referencia a distintos contextos regionales, el papel que desempeñan las regulaciones legales en la explicación de la incidencia comparativa de los diferentes tipos de relaciones de empleo, así como también el hecho de que sus efectos en el mercado de trabajo dependen del grado de cumplimiento con la normativa legal.

El análisis que se presenta en este artículo se propone contribuir a la comprensión de estos temas al explorar el uso que hicieron de las formas de empleo temporario y del empleo desprotegido las empresas privadas de tres países latinoamericanos - Argentina, Chile y Perú – durante el período que transcurre entre principios de los años 2000 y principios de la década de los 2010. Aun cuando en estos países se aplicaron estrategias económicas diferentes, los tres se caracterizaron por un crecimiento económico prácticamente ininterrumpido durante dicho período, y también por el mejoramiento de los indicadores globales del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, las regulaciones legales relevantes siguieron cursos distintivos en cada país y cada uno tiene sus propias tradiciones en las áreas de control estatal y de cumplimiento.

El artículo se organiza del siguiente modo. En la próxima sección, se reportan las tendencias económicas y en el mercado de trabajo en los tres países durante el período mencionado con el objetivo de clarificar el contexto que tuvieron en común. En la sección 2 primero se examinan la incidencia del empleo temporario y

del empleo desprotegido en el sector privado y su evolución y después se describen algunas de las características distintivas de ambas formas de empleo. En la sección 3, y aunque sus respectivos impactos aún requieren investigación rigurosa, se discuten las influencias que habrían convergido en cada uno de estos países para moldear las prácticas de empleo y, por lo tanto, la estructura del empleo, focalizando en las trayectorias regulatorias y en las tradiciones en términos de fiscalización y sanción por parte del estado y de cumplimiento con la normativa. Las ideas principales que se derivan de la discusión de los tres países se sintetizan brevemente en la última sección.

## 2. Contexto económico y el mercado de trabajo

Hacia 2003 las tres economías se encontraban en fase de recuperación después de la profunda recesión que tuvo lugar en la Argentina en 1999-2002 y la desaceleración del crecimiento que caracterizó a Chile y Perú en el mismo período<sup>3</sup> y, entre 2003 y 2012, sin contar el estancamiento del año 2009, las tres mostraron un desempeño positivo (cuadro 1)<sup>4</sup>. La recuperación posterior a 2009 fue más lenta en Chile a raíz del terremoto del año 2010 (CEPAL, 2010) mientras que, contrariamente a lo que ocurría en los otros dos países, el proceso de crecimiento se desaceleró considerablemente en la Argentina en 2012 (cuadro 1).

**Cuadro 1. Evolución de producto bruto interno, 1999-2002 y 2004-2012**  
**Tasas promedio de crecimiento según períodos (PBI a precios constantes,**  
**monedas nacionales)**

	1999-02	2004-12	2004-08	2009	2010-12	(2012)
Argentina	- 4.9	7.0	8.4	0.9	6.7	1.9
Chile	2.4	4.5	4.9	- 1.0	5.8	5.6
Perú	2.2	6.8	7.6	0.9	7.3	6.3

Fuente: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

En los tres países el crecimiento económico estuvo impulsado por el de la demanda externa para los productos exportables basados en recursos naturales y el aumento de los precios de las *commodities*, así como por la expansión del consumo doméstico, si bien sus estrategias económicas y políticas salariales y sociales no fueron similares. Las políticas económicas implementadas, coincidentes con respecto a la necesidad de incrementar las reservas internacionales, difirieron en puntos importantes como control del gasto público, posición con respecto a las

<sup>2</sup> Esta fase recesiva y sus causas internas e internacionales se discuten en CEPAL (varios años).

<sup>4</sup> Datos oficiales publicados en 2014 sobre PBI (cuentas nacionales a precios constantes de 2004; [www.mecon.gob.ar](http://www.mecon.gob.ar)) reducen levemente la tasa de crecimiento en la Argentina en comparación con los datos en cuadro 1.

privatizaciones, promoción de la actividad industrial, e inflación.<sup>5</sup> También fueron distintos los países elegidos para centrar los acuerdos internacionales de libre comercio, y la actitud frente al FMI y al endeudamiento externo en general.

En los tres países el crecimiento del empleo acompañó al del PBI: las elasticidades empleo producto fueron positivas y bastante elevadas, en particular entre 2004 y 2008,<sup>6</sup> el empleo asalariado privado tendió a expandirse junto con el empleo total, con algunas oscilaciones.<sup>7</sup> En consecuencia, entre 2004 y 2012 aumentó la tasa de empleo en los tres países, y disminuyó la tasa de desempleo urbano (cuadro 2). La reducción del desempleo fue mayor en la Argentina donde también había subido mucho más durante la crisis previa (cuadro 2). A la caída del nivel de desempleo en la Argentina contribuyó una leve disminución de las tasas de participación laboral, mientras que la creciente emigración hacia el exterior podría haber jugado un papel en el descenso del desempleo en Perú.<sup>8</sup>

**Cuadro 2. Tasas de empleo (en relación con la población en edad de trabajar) y desempleo (en relación con la población económicamente activa), áreas urbanas, 1997-2012 (%)**

	1997		2002		2004		2012	
	E	D	E	D	E	D	E	D
Argentina	47.5	14.9	44.6	19.7	52.1	13.6	55.0	7.2
Chile	51.5	6.1	48.4	9.8	49.5	10.0	55.7	6.5
Perú	58.0	8.6	62.0	9.4	61.6	9.4	64.4	6.8

E: tasa de empleo

D: tasa de desempleo

Nota: desde 2003 en Argentina, 2010 en Chile y 2002 en Perú, los datos no son estrictamente comparables con los correspondientes a años anteriores debido a cambios en las encuestas de hogares

Fuente: OIT, Panorama Laboral, varios años.

En síntesis, en el marco de políticas económicas heterogéneas y en el contexto de condiciones internacionales favorables, los tres países se caracterizaron por procesos de crecimiento económico y del empleo entre 2003 y 2012, que contribuyeron a mejorar la situación en el mercado de trabajo. Se podría esperar que este desempeño positivo, en particular la disminución del excedente de fuerza de trabajo, fuera una condición propicia para el reemplazo de formas de empleo temporarias o desprotegidas por relaciones de empleo más estables y protegidas por la legislación laboral, a raíz de dos factores: por una parte, con la creciente diversificación de oportunidades de empleo los trabajadores estarían menos dispuestos a aceptar empleos precarios e inestables; al mismo tiempo, dado que las perspectivas de la economía serían menos inciertas, los empleadores estarían más

<sup>5</sup> Para una discusión de las políticas implementadas, que no se discuten en este artículo, véanse *inter alia* Ocampo (2009), Guerra (2012), Contreras y French-Davis (2012), Solimano (2009), CEPAL (varios años), CEPAL (2014).

<sup>6</sup> Sobre las elasticidades empleo producto en la Argentina, consultar Beccaria y Maurizio (2012), y en Perú, MTPE (2013). No se dispone de información comparable para Chile.

<sup>7</sup> Datos en OIT, Panorama Laboral (varios años).

<sup>8</sup> Según tasas de participación laboral en OIT, Panorama Laboral 2013. Los datos sobre la emigración desde Perú se encuentran en OIM-DIGEMIN-INEI (2009).

predispuestos a ofrecer empleos estables y protegidos por la legislación, ya sea al personal empleado en la empresa o al momento de reclutar nuevos trabajadores.

### 3. Empleo temporario y empleo no protegido

Los contratos temporarios de diversa índole (e.g. por plazo determinado, eventual, estacional) y las relaciones de empleo precarias que evaden la normativa legal tienen en común el hecho de que, debido a los más bajos o nulos costos del despido, facilitan el ajuste del empleo a las variaciones en la actividad económica y a las necesidades de las empresas y su gestión de la fuerza de trabajo, aun cuando la terminación de los contratos temporarios legales tiende a ser más cara y a estar más restringida, en comparación con las relaciones de empleo que no cumplen con la normativa y, por lo tanto, están totalmente desprotegidas<sup>9</sup>. Además, si bien los asalariados temporarios empleados bajo formas legales tienden a tener los mismos derechos que aquellos con contratos por tiempo indeterminado con la excepción de algún grado de estabilidad, en la práctica su acceso a los beneficios sociolaborales tiende a ser limitado. Por su parte, los asalariados empleados bajo relaciones ilegales generalmente no tienen acceso a ningún beneficio sociolaboral o, si reciben alguno, es por decisión discrecional del empleador. Las formas de empleo que no cumplen con los requisitos establecidos por la normativa laboral usualmente se identifican por la ausencia del registro obligatorio de la relación laboral en el sistema de seguridad social por parte del empleador, o bien, en países en los que el contrato escrito es un requisito legal, por la inexistencia de dicho contrato; los universos estimados por estos dos indicadores no siempre coinciden exactamente.

#### 3.1. Incidencia

Entre principios de los 2000 y principios de los 2010 la incidencia del empleo desprotegido en el sector privado disminuyó en los tres países.<sup>10</sup> Esta caída se debió en parte a una mayor preocupación estatal por el cumplimiento con la legislación laboral,<sup>11</sup> que se plasmó en políticas para promover la regularización del empleo, punto al que volvemos más adelante. Además, contribuyeron en alguna medida a esta reducción tendencias estructurales similares, como el aumento en los

---

<sup>9</sup> La subcontratación y otras formas de intermediación laboral, como las agencias de empleo temporario, con frecuencia se utilizan para asegurar la adecuación del empleo a los requerimientos coyunturales de las empresas, pero la información sobre el empleo concretado a través de intermediarios es muy escasa en la Argentina y Perú, por lo cual este aspecto no se analiza en el presente artículo (sobre la subcontratación en Chile véase Marshall, 2014 y las referencias allí citadas).

<sup>10</sup> De aquí en adelante todos los datos se refieren al empleo asalariado privado excluyendo servicio doméstico.

<sup>11</sup> Los indicadores sobre fiscalización estatal del cumplimiento con la legislación laboral (recursos asignados a la fiscalización en los presupuestos del gobierno, y cantidades de denuncias de diversas violaciones, inspecciones, inspectores, empresas inspeccionadas, regularizaciones, sanciones, multas pagadas, etc.), muchos de los cuales se publican en los sitios web de los ministerios de trabajo de Argentina, Chile y Perú, tienden a ser fragmentarios y no siempre es fácil su interpretación (e.g. la reducción en el número de sanciones podría deberse a una disminución de las transgresiones a raíz de una mayor fiscalización, o bien al debilitamiento del control). En cualquier caso, existen indicios, entre ellos las propias evaluaciones oficiales, que sugieren que durante los años 2000 y 2010 la actividad de fiscalización avanzó en los tres países analizados en este artículo.

tres países de la incidencia en el empleo privado de las empresas grandes,<sup>12</sup> cuyo impacto, que aún debe ser estimado, sobre la magnitud total del empleo bajo formas no protegidas sería positivo ya que éstas últimas se localizan, como veremos, principalmente en las pequeñas. Por su parte, las tendencias en la utilización de contratos temporarios legales variaron entre los países analizados.

En la Argentina, un incremento importante en la presencia del empleo “no registrado” había tenido lugar en la década del 90, en el marco del deterioro del mercado de trabajo y a pesar de las considerables rebajas a las contribuciones de los empleadores para la seguridad social (Marshall, 2004); otro fuerte aumento se produjo durante la crisis de 1999-2002. Aunque su peso disminuyó substancialmente después de 2003, se mantenía en un nivel elevado todavía en los primeros años de la década del 2010; los datos se refieren al sector urbano, pero el empleo no registrado está también muy extendido en el sector rural.<sup>13</sup> Durante ese mismo período (2004-2011) la incidencia en el empleo privado de los asalariados con contratos temporarios legales, ya inicialmente muy baja, tendió a declinar (cuadro 3a).<sup>14</sup> Por el contrario, en Chile la utilización de contratos temporarios formales en las empresas privadas aumentó levemente durante aproximadamente el mismo período (aún más si comparamos con el nivel que tenía en los años 90),<sup>15</sup> mientras que el peso de los empleados sin contrato descendía regularmente, en particular desde 2006 (cuadro 3b). Y, en el Perú, aunque se retrajo durante los años 2000, en 2012 la proporción de trabajadores del sector privado empleados sin contrato continuaba teniendo un nivel extremadamente alto (cuadro 3c).<sup>16</sup> Al mismo tiempo, la incidencia de los contratos temporarios formales aumentó significativamente, de modo que en el año 2013 siete de cada 10 contratos legales eran temporarios (cuadro 4). En consecuencia, en el marco del dinamismo económico y del empleo, la proporción que representa la suma del empleo temporario legal y el empleo desprotegido disminuyó en la Argentina a raíz fundamentalmente de la caída en la proporción del empleo no registrado, mientras que se redujo sólo levemente en Chile y Perú debido a la creciente incidencia de los contratos temporarios legales.<sup>17</sup> Pero en el Perú el peso del empleo temporario más el desprotegido aproximadamente triplica al que tiene en Chile (cuadro 3, b y c).

---

<sup>12</sup> Estimaciones propias basadas en datos de EPH, INDEC (2004 y 2011); CASEN (2003 y 2011); MTPE (2008 y 2013).

<sup>13</sup> Véase e.g. Rau (2010).

<sup>14</sup> Desde 2003 en adelante los datos no pueden compararse directamente con los correspondientes a años previos debido a cambios metodológicos en la EPH.

<sup>15</sup> Las Encuestas Laborales (ENCLA) muestran una proporción creciente de empleo temporario hasta 2006, y una caída en 2006-2011, pero en 2011 las cifras continúan siendo más altas que antes de 2006 (Dirección del Trabajo, 2012).

<sup>16</sup> No se dispone de datos comparables anteriores a 2005.

<sup>17</sup> Si se examinara en el Perú un período más largo, la suma del empleo temporario y el no protegido podría incluso haber aumentado su incidencia en el empleo privado, como lo sugiere su evolución en Lima (cuadro 3c).

### Cuadro 3. Evolución de la incidencia de los contratos temporarios legales y del empleo no protegido en el sector privado, asalariados, años seleccionados (%)

#### 3a. Argentina, áreas urbanas

	2004	2008	2011
empleo asalariado privado = 100:			
(1) empleo temporario legal	2.4	1.8	1.6
(2) no registrado en seguridad social	46.2	36.7	34.2
total (1) + (2)	48.6	38.5	35.8

#### 3b. Chile, nacional

	1996	2006	2011
empleo asalariado privado = 100:			
(1) temporario legal	8.4	13.2	16.6
(2) sin contrato	21.3	18.7	12.6
total (1) + (2)	29.7	31.9	29.2

#### 3c. Perú, nacional y Lima

	nacional			Lima	
	2005	2008	2012	2001	2011
empleo asalariado privado = 100:					
(1) temporario legal	26.3	31.1	35.3	21.3	32.7
(2) sin contrato	65.0	59.1	53.8	54.9	45.7
total (1) + (2)	91.3	90.2	89.1	76.2	78.4

Fuente: estimaciones propias basadas en Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 3er trimestre, en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar) (Argentina); Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), División Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social, consulta interactiva, en [www.desarrollo.cl](http://www.desarrollo.cl) (Chile); Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos, en [www.inei.gov.pe](http://www.inei.gov.pe) (Perú, nacional); Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo (ENIVE), en [www.mintra.gov.pe](http://www.mintra.gov.pe) (Perú, Lima).

Como resultado, hacia fines del período analizado, el 63% de los asalariados del sector privado en la Argentina y el 69% in Chile (2011), pero sólo el 13% en el Perú (2013), tenía en empleo por tiempo indeterminado que cumplía con la normativa legal (identificado por el registro en la seguridad social o un contrato escrito). Mientras que en la Argentina la gran mayoría de las restantes relaciones de empleo era totalmente precaria (ya que menos del 2% de los asalariados tenía un contrato temporario legal), en Chile los contratos temporarios legales estaban algo más difundidos que las relaciones de empleo precarias, que en 2011 abarcaban a un 13% de los asalariados ocupados en empresas privadas. En Perú, sin embargo, no sólo era dominante la inexistencia de una relación de empleo formalizada sino también los contratos temporarios predominaban al interior del empleo formal (cuadro 4).

**Cuadro 4. Estructura del empleo privado en términos de relación de empleo, asalariados, principios década del 2010 (%)**

	Argentina (áreas urbanas)	Chile (nacional)	Perú (nacional)
% en relación al empleo asalariado total: <sup>a</sup>			
- tiempo indeterminado legal <sup>b</sup>	63.1	69.3	12.7
- temporario legal <sup>bc</sup>	1.6	16.6	32.0
- sin contrato o no registrado	34.2	12.6	55.3
% temporario legal <sup>bc</sup> en total legal <sup>a</sup>	2.5	18.5	71.6

<sup>a</sup> No responde/no sabe no incluidos en el cuadro

<sup>b</sup> 'Legal' se refiere a cumplimiento con registro en la seguridad social o contrato escrito, según corresponda

<sup>c</sup> Sobre los tipos de contratos temporarios legales incluidos en cada país, véase cuadro 5  
Fuente: Estimaciones propias basadas en EPH, INDEC, 2011, 3er trimestre; CASEN, 2011, www.desarrollosocial.cl; ENAHO, 2013, 3er trimestre, www.inei.gob.pe/microdatos.

Por su parte, el perfil del empleo temporario legal difiere entre estos tres países (cuadro 5), poniendo de relieve los tipos de reclutamiento temporario más comunes. En la Argentina los contratos por plazo determinado y aquellos establecidos para llevar a cabo una tarea u obra específica (ambos incluidos por *default* en la categoría 'otros' en el cuadro 5, primer columna) constituirían el mayor segmento del empleo temporario legal urbano, seguidos por los contratos por período de prueba (casi un tercio, lo cual sugiere que a veces se malversa la utilización del período de prueba). También en Perú los contratos por tiempo determinado representan la gran mayoría de los contratos temporarios legales, mientras que es ínfima la proporción de trabajadores temporarios en período de prueba. En Chile más de la mitad de los contratos temporarios legales son estacionales,<sup>18</sup> es decir, son contratos que tienden a estar vinculados con la naturaleza y organización de las actividades económicas, mientras que los contratos por tiempo determinado alcanzan a alrededor de un tercio y muy poco asalariados declaran estar en período de prueba.

<sup>18</sup> A diferencia de la Argentina, en Chile la encuesta que permite identificar los contratos temporarios se aplica también en áreas no urbanas, y la estacionalidad de las actividades agrícolas contribuiría a explicar la mayor importancia de los contratos estacionales entre los contratos temporarios; no hay estimaciones específicas sobre contratos estacionales para Argentina y tampoco para Perú.

**Cuadro 5. Composición del empleo temporario legal, se acuerdo con tipo de contrato,\* asalariados del sector privado, principios de la década del 2010s (%)**

	Argentina**	Chile	Perú (national)
tipo de contrato temporario:			
por tiempo determinado	#	32.0	88.0
por período de prueba	31.3	3.9	1.5
de aprendizaje	0.8	#	5.9
estacional	#	52.7	#
entrenamiento para jóvenes	#	#	1.6
programas de empleo	1.4	#	#
honorarios	#	#	2.9
eventual	#	11.4	#
otros	64.1	#	#
NR	2.4	---	---

NR: sin respuesta

\* basados en las opciones listadas en las encuestas de cada país

\*\* la relativamente pequeña cantidad de trabajadores temporarios con contrato legal en la muestra de la EPH podría afectar la confiabilidad de las estimaciones sobre su composición

# esta opción no se encuentra en el cuestionario de la encuesta

Fuente: estimaciones propias basadas en EPH, INDEC, 2011(Argentina); CASEN, 2011 (Chile); ENAHO, 2013 (Perú).

### 3.2. Rasgos distintivos

Las actividades económicas que desempeñan los asalariados con empleos por plazo indeterminado y los temporarios, en ambos casos bajo relaciones formalizadas legalmente, difieren mucho menos en Perú que en los otros dos países, en los que las actividades con requerimientos estacionales variables tales como construcción, hotelería y/o agricultura están más claramente sobre-representadas entre los trabajadores con contratos temporarios y la industria manufactura más visiblemente sub-representada (cuadro 6). Esta situación sugiere que, en Perú, los requerimientos “objetivamente” temporales juegan un rol mucho menor en la explicación del reclutamiento temporario, y es consistente con la extremadamente elevada incidencia, en el empleo formal de este país, de los ocupados con contratos temporarios, señalada más arriba. Las diferencias en la representación de puestos no calificados y operativos (calificados manuales), que en general es más alta entre los trabajadores con contratos temporarios por comparación con los que tienen contratos permanentes, son pequeñas en la Argentina y en Perú pero marcadas en Chile (cuadro 6).<sup>19</sup>

<sup>19</sup> La definición de trabajo no calificado y calificado varía entre países, lo cual podría explicar la sorprendentemente baja incidencia del trabajo no calificado en el Perú (cuadro 6c).

**Cuadro 6. Características seleccionadas de los asalariados del sector privado según relación de empleo, principios de la década del 2010**

6a. ARGENTINA, áreas urbanas, 2011

	registrado en seguridad social		no registrado en seguridad social
	tiempo indeterminado	temporario*	
% en:			
- industria	22.8	15.7	17.7
- construcción	5.1	15.8	19.3
- comercio	19.9	13.0	22.7
- restaurantes/hoteles	4.4	10.5	7.2
% en trabajos no calificados	16.1	18.8	32.6
% en trabajos manuales calificados	57.1	60.1	55.3
% en empresas con +200 empleados <sup>a</sup>	16.4	8.8	1.1
% en micro empresas (1-5 empleados) <sup>a</sup>	12.6	7.0	47.3
% antigüedad en empleo hasta 1 año	11.2	71.9	40.8
horas trabajadas por semana (promedio)	46.0	41.3	41.5
salario promedio (salario registrado tiempo indeterminado =100)	100	79	67

\* la relativamente pequeña cantidad de trabajadores temporarios con contrato legal en la muestra de la EPH podría afectar la confiabilidad de las estimaciones sobre su estructura

<sup>a</sup> la tasa de no respuesta a la pregunta acerca del tamaño del establecimiento es considerable

6b. CHILE, nacional, 2011

	con contrato escrito		sin contrato
	tiempo indeterminado	temporario	
% en:	5.6		
- agricultura	14.3	21.4	21.5
- industria	7.9	7.5	9.0
- construcción	21.5	25.5	10.9
- comercio	4.6	17.5	23.5
- restaurantes/hoteles		2.8	7.7
% en trabajos no calificados	19.1	37.9	34.2
% en trabajos manuales calificados	26.7	38.8	33.0
% en empresas con +200 empleados	19.0	20.4	5.6
% en micro empresas(1-5 empleados)	13.5	9.4	36.8
% antigüedad en empleo hasta 1 año	19.1	62.6	50.1
% que paga contribuciones previsionales obligatorias	95.6	92.8	29.6
% que no contribuye a ningún esquema previsional	2.9	5.5	63.5
horas trabajadas por semana (promedio)	45.9	44.9	40.2
salario promedio (salario contrato tiempo indeterminado =100)	100	58	46

## 6c. PERU, nacional, 2013, y Lima Metropolitana, 2011

	contrato tiempo indeterminado		contrato temporario *		sin contrato	
	nacional	Lima	nacional	Lima	nacional	Lima
% en:	---	--	---	--	---	--
- agricultura		24.2		22.5		25.5
- industria		5.7		7.2		12.2
- construcción		16.5		16.8		18.1
- comercio						
% en trabajos no calificados	---	1.0	---	3.4	---	7.4
% en trabajos manuales calificados	---	18.2	---	20.0	---	30.3
% en empresas +100-500 empleados	18.1	18.1	19.0	19.2	2.9	3.2
% en empresas + 500 empleados	33.6	30.6	33.7	32.5	2.2	1.9
% en empresas pequeñas	25.1 <sup>a</sup>	13.0 <sup>b</sup>	22.3 <sup>a</sup>	7.4 <sup>b</sup>	86.1 <sup>a</sup>	68.7 <sup>b</sup>
% no registrado en planillas de la empresa	--	100	--	100	--	0
% no afiliado a esquema previsional	4.3	0	14.8	0	81.1	96.1
% afiliado a sindicato <sup>c</sup>	--	46.1	--	18.7	--	0
antigüedad promedio en empleo (años)	10.1	7.3	2.4	2.7	2.9	2.2
horas trabajadas por semana (promedio)	44.6	47.4	47.1	47.6	40.7	46.3
salario promedio (salario contrato tiempo indeterminado =100)	100	100	59	57	16	20

\* por tiempo determinado

<sup>a</sup> hasta 20 empleados<sup>b</sup> 2-10 empleados<sup>c</sup> la tasa de no respuesta a esta pregunta es considerable

Fuente: estimaciones propias basadas en EPH, INDEC, 2011 (Argentina); CASEN, 2011 (Chile); ENAHO, 2013 y ENIVE, 2011 (Perú).

Aunque se visualizan algunas disimilitudes entre asalariados formales, según su posición sea permanente o temporaria, en el tamaño de las empresas en las que trabajan, esta variable marca una diferencia más importante entre los que están registrados o tienen contrato y aquellos con empleos no protegidos. Como podía esperarse, los asalariados que carecen del contrato legalmente requerido o no están registrados en la seguridad social están desproporcionadamente empleados en micro o pequeñas empresas, y muy raramente en empresas grandes; su sobreconcentración en micro empresas es más alta en Perú (cuadro 6). Naturalmente, este segmento de unidades pequeñas incluye también a las firmas que han sido subcontratadas por las empresas más grandes y que no pueden ser identificadas separadamente en las fuentes de información existentes. Los asalariados con empleos desprotegidos también realizan tareas no calificadas con más frecuencia que los asalariados con empleos formales (excepto en el caso de la comparación

con los temporarios con contrato en Chile) y trabajan más a menudo en el sector de la construcción (en Argentina y Perú; en Chile, en cambio, este sector con actividades estacionales está más sobre-representado entre los trabajadores con contrato temporario). Además, la cantidad de horas que trabajan por semana, en promedio, los asalariados en empleos precarios es, en general, más baja en comparación con los asalariados cuyo empleo es formal (cuadro 6).

Las diferencias entre las inserciones laborales de los asalariados con contratos formales y de los que no cuentan con protección legal, en particular la sobre-concentración de estos últimos en las firmas más pequeñas, se traducen en una marcada segmentación, como lo evidencian las estimaciones sobre movilidad entre empleos desprotegidos y empleos formales. En efecto, en la Argentina, en promedio durante 2006-2008, sólo el 12% de los asalariados no registrados pasó a un puesto registrado (Vergara, 2013). Y, si bien se ha estimado que en Perú las chances de pasar de un status informal a uno formal mejoraron en el contexto de expansión económica, las cifras continúan siendo muy bajas (el 6% cambió de status en 2002/2003, el 15% en 2008/2009; Jaramillo, 2013).<sup>20</sup>

Las distintas inserciones laborales recién examinadas contribuyen a explicar el hecho de que las remuneraciones de los trabajadores temporarios con contrato legal y, sobre todo, las de los trabajadores con empleos no protegidos sean más bajas que las de los asalariados con contratos por tiempo indeterminado. Sin embargo, el salario de los trabajadores empleados bajo esas dos modalidades continúa siendo inferior aún cuando se controla la influencia de las características personales y de la inserción laboral. Resultados de análisis de regresión muestran que en el sector privado argentino el premio salarial al empleo registrado ha sido persistente durante 2004-2011, una vez controlada la influencia de variables individuales y del empleo (Groisman y Marshall, 2013). En Perú, la distancia salarial entre asalariados formales e informales, y entre los que tienen contratos por tiempo indeterminado y por plazo fijo, continúa siendo considerable después de controlar la influencia de variables demográficas, sociales y económicas (Jaramillo, 2013; se refiere a los sectores público y privado conjuntamente).

Naturalmente, es la antigüedad en el empleo uno de los rasgos que más diferencian a los asalariados empleados bajo distintas relaciones: como es esperable, son los trabajadores con contratos temporarios legales los que tienen la menor antigüedad (identificada por años promedio en el empleo, o por la proporción de aquellos cuya antigüedad no excede el año; cuadro 6). Pero mientras que en la Argentina y Chile la proporción que tiene poca antigüedad en el empleo es menor entre los trabajadores sin contrato o no registrados que entre los asalariados con contratos temporarios, en Perú la antigüedad de ambos es igualmente reducida (cuadro 6).

Por último, una de las características distintivas de los asalariados temporarios – sobre la cual contamos con información sólo para Perú – es su mucho más baja tasa de sindicalización por comparación con los que están contratados por tiempo indeterminado (cuadro 6c).<sup>21</sup> Naturalmente, la baja afiliación sindical de los

<sup>20</sup> En los dos países estos datos se refieren al los sectores público y privado conjuntamente.

<sup>21</sup> La tasa de no respuesta a esta pregunta de la encuesta ha sido alta, por lo que el error estadístico de estas estimaciones es más elevado. De todos modos, son ilustrativas de la diferencias entre grupos de trabajadores en sus tasas de sindicalización.

asalariados con contratos temporarios se derivaría principalmente de las altas tasas de rotación en el empleo. Sin embargo, también se ha argumentado que en Perú es frecuente que la renovación de un contrato temporario esté supeditada por el empleador a que el trabajador no se afilie al sindicato (IESI, 2012; Vidal Bermúdez et al., 2012). Los obstáculos habituales a la sindicalización de los trabajadores temporarios (y, más generalmente, a los trabajadores con alta rotación) han sido enfatizados también en la literatura referida a Chile (e.g. Yanez y Espinosa, 1998; Salinero et al., 2006). En el caso de los trabajadores empleados evadiendo los requisitos planteados en la legislación laboral, existen barreras legales y prácticas que impiden su sindicalización, tanto que en Perú (Lima) ningún asalariado sin contrato está afiliado a un sindicato (cuadro 6c). En la Argentina, aún cuando no existe en la legislación que regula la actividad sindical una cláusula que explícitamente prohíba la sindicalización de los asalariados no registrados, en la práctica, así como según lo estipulado en numerosos estatutos sindicales, el registro en la seguridad social resulta un requisito indispensable para poder afiliarse a un sindicato (Marshall y Perelman, 2008); además, dado que generalmente las cuotas de afiliación al sindicato son deducidas directamente del salario por el empleador, esta deducción puede implementarse sólo si la relación de empleo ha sido registrada oficialmente.

#### **4. Discusión: factores que moldean a las prácticas de empleo**

Recapitulando: en el período de crecimiento económico 2003-2012 la incidencia de la suma del empleo temporario y del empleo desprotegido se redujo en la Argentina pero se mantuvo en más de un tercio de los asalariados del sector privado, mientras que en los otros dos países no varió substancialmente. Sin contabilizar el empleo estacional en la agricultura (sobre el cual no existen datos comparables con los referidos a otros contratos temporarios), la utilización de formas legales de empleo temporario en la Argentina fue sólo marginal; en cambio, el empleo totalmente desprotegido continuó teniendo una considerable incidencia en las empresas pequeñas. En Chile el empleo bajo modalidades que se apartan del contrato legal por tiempo indeterminado fue adoptando crecientemente la forma de contratos temporales, también contemplados por la legislación, con frecuencia asociados con requerimientos de trabajo “objetivamente” temporarios, como los estacionales. Por último, en Perú todos los indicadores convergen en señalar que existe una utilización extensiva de contratos temporarios legales, bajo distintas modalidades, que va más allá de la satisfacción de requerimientos genuinamente transitorios, así como un uso aún más extensivo de las formas ilegales de empleo (sin contrato), concentrado en las firmas más pequeñas. En este contexto, se discuten a continuación los factores que podrían haber contribuido a explicar la consolidación, en cada país, del *mix* de prácticas de empleo y de patrones de reclutamiento.

## 4.1. Argentina

Antes de la década del 90, en el marco de un nivel moderado o intermedio de protección legal del empleo, en la Argentina la tasa de empleo temporario bajo formas que cumplieran con la normativa laboral había sido baja (Marshall, 1992). La utilización de contratos temporarios fue estimulada durante los 90 a través de reformas a la legislación laboral que acompañaron el proceso de liberalización económica, con la creación en 1991 y sobre todo 1995 de modalidades “promovidas” que reducían los costos laborales (Marshall, 2004). Sin embargo, estas modalidades fueron eliminadas en 1998 y el uso de contratos temporarios retornó rápidamente a sus bajos niveles previos. Por el contrario, las formas de empleo que no cumplen con la legislación laboral continuaron asegurando flexibilidad y costos laborales más bajos, fundamentalmente en las empresas pequeñas.

Durante los años 2000 las regulaciones sobre las relaciones de empleo tendieron a incrementar el nivel de protección, comenzando con la duplicación de la compensación por despido en 2002, con el fin de prevenir despidos masivos en una fase de crisis económica; esta medida, inicialmente de “emergencia”, se renovó repetidamente hasta 2007 cuando la tasa de desempleo ya no superó el 10%. Las medidas más importantes adoptadas en este período incluyeron el nuevo código del trabajo de 2004, que entre otros introdujo más limitaciones a la utilización del contrato por período de prueba;<sup>22</sup> una regulación más estricta de las actividades de las agencias de empleo temporario, que definió *inter alia* la naturaleza de la relación laboral de los trabajadores contratados a través de estas agencias (2006); y el mejoramiento de algunas condiciones de empleo de los trabajadores con contratos de aprendizaje (2008). En este período no se produjeron cambios en la incidencia del empleo temporario legal, mientras que, como se señaló antes, el peso del empleo no protegido continuó siendo elevado.

Para enfrentar el serio problema de la persistencia del considerable nivel de empleo no registrado se tomaron medidas dirigidas a facilitar el registro de los trabajadores (por ejemplo, simplificación de procedimientos) y a expandir la actividad de inspección; además, se rebajaron las contribuciones a la seguridad social de las empresas pequeñas y medianas para incentivar la registración de sus empleados (MTEySS, 2010). Estas medidas (y otras como la normativa sobre trabajo rural) para promover la regularización, junto con la mayor fiscalización, tuvieron algún éxito: como vimos, efectivamente se redujo el nivel de no registro en el sector privado, del 45% al 34% entre 2004 y 2011, y las políticas públicas seguramente jugaron algún papel en esta reducción. Sin embargo, el éxito fue sólo parcial y se habría localizado en las empresas grandes.<sup>23</sup>

De este modo, es principalmente el comportamiento de las empresas micro y pequeñas el que define las tendencias en la incidencia del empleo no registrado.

---

<sup>22</sup> El código del trabajo promulgado en el año 2000 había facilitado las contrataciones a prueba; en 2004 se eliminaron tanto la posibilidad de extender el período de prueba a seis meses a través de la negociación colectiva como el período de prueba de seis meses, extensible a 12 en la negociación colectiva, en las empresas pequeñas. También se modificó levemente la indemnización por despido.

<sup>23</sup> Al momento de redactar este artículo (2014), se ha promulgado una nueva ley para reducir el empleo no registrado y el fraude laboral, que agrega más sanciones.

Las micro empresas (que emplean hasta 5 trabajadores) explican prácticamente la mitad del empleo no registrado (cuadro 6a) y, a su vez, el empleo no protegido es la forma de empleo dominante en las micro empresas (el 65% de sus planteles no está registrado en la seguridad social) y es también substancial en las empresas con 6-10 empleados (en las que el 43% no está registrado).<sup>24</sup> Varios factores habrían reforzado la inclinación hacia la evasión que muestran las empresas pequeñas, que en principio enfrentan más restricciones para afrontar los costos laborales no salariales, cuyo nivel global equivalía a alrededor del 29% de las ganancias, según estimación del Banco Mundial para 2013.<sup>25</sup>

En primer lugar, la larga tradición de ínfimo control estatal (a través de la fiscalización y la imposición de sanciones), que se refleja los bajos valores atribuidos a la Argentina, todo a lo largo del período 2006-2012, por dos índices, “control de la corrupción” y “vigencia de la ley” (*rule of law*),<sup>26</sup> incluidos en la base Worldwide Governance Indicators [WGI] del Banco Mundial (índices que están correlacionados con el grado de control estatal del cumplimiento en cada país estimado a través de la tasa inspecciones laborales/asalariados; véase Marshall, 2007). El hecho de que la evasión fuera penalizada sólo ocasionalmente y que, además, periódicamente fuera condonada por amnistías favoreció la persistencia del no cumplimiento con la legislación sociolaboral; dichas amnistías, al tiempo que ofrecen incentivos a la regularización laboral e impositiva, como las rebajas a las contribuciones a la seguridad social, a menudo perdonan total o parcialmente las deudas previas, y/o reducen o eliminan las sanciones (por ejemplo, la ley del año 2008, cuya intención fue promover la regularización impositiva y laboral en la Argentina, condonó las penalidades y también la deuda correspondiente a los primeros diez trabajadores regularizados). El débil control estatal del cumplimiento se habría también traducido en un clima de generalizada tolerancia social hacia la evasión, clima que, a su vez, contribuyó a consolidar la percepción según la cual no cumplir con la legislación laboral no acarrea consecuencias.

Además, los propios sindicatos habrían desempeñado un papel en la explicación de la persistencia del incumplimiento con el requisito de registro en la seguridad social en la Argentina. Por una parte, el hecho de que las tasas de sindicalización han sido altas y estables en el largo plazo (Marshall y Perelman, 2004) contribuyó a cierto desinterés por parte de los sindicatos en transformar los asalariados no sindicalizables (no registrados) en sindicalizables. Por la otra, como vimos, el empleo no registrado se concentra en las empresas pequeñas, y las organizaciones sindicales argentinas en muy pocos casos han visualizado a las empresas pequeñas como territorios en los que implantar representación sindical en el lugar de trabajo. Estos dos factores contribuyeron a la escasa preocupación de los sindicatos por el empleo no registrado y a su débil involucramiento en combatirlo activamente (Marshall y Perelman, 2008), lo cual habría facilitado la cristalización de esta práctica de empleo.

---

<sup>24</sup> Estimaciones propias con datos de EPH, INDEC, 2011, 3er trimestre.

<sup>25</sup> World Bank, “Paying taxes” ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)).

<sup>26</sup> En [www.databank.worldbank.org](http://www.databank.worldbank.org). Véase también Bergman (2003) que analiza el elevado nivel de evasión impositiva en la Argentina.

## 4.2. Chile

De los tres países analizados en este artículo, es Chile el que en la década del 80 tenía las regulaciones más permisivas en el campo de contrataciones y despidos (el gobierno militar había reformado drásticamente en esta dirección el código del trabajo en 1979; Marshall, 1996). Durante los años 90 la protección del empleo se mejoró en algún grado bajo los sucesivos gobiernos democráticos (e.g. se impusieron algunas restricciones a los contratos por plazo determinado reduciendo el lapso máximo para el cual están permitidos; el costo del despido se incrementó para los asalariados con mayor antigüedad en el empleo; los trabajadores despedidos por razones económicas pasaron a tener acceso a la compensación por despido; y el involucramiento en acciones colectivas dejó de estar incluido entre las causas de despido justificado; Marshall, 1996). Con posterioridad no se produjeron modificaciones mayores, excepto el fortalecimiento de la regulación de la subcontratación en 2007, que *inter alia* especificó las situaciones en las que la empresa usuaria asume responsabilidad solidaria con la empresa subcontratista en relación a ciertos derechos laborales.<sup>27</sup> Desde alrededor de 2006 también el control de la efectiva aplicación de la legislación mejoró substancialmente (Kanbur et al., 2013), proceso al que posiblemente no habría sido ajena la firma de los tratados comerciales con Canadá y los Estados Unidos (e.g. Eber y Posthuma, 2011).

Las regulaciones del trabajo en Chile son sólo moderadamente protectoras, aunque un 28% de los empleadores participantes en una encuesta de 2010, realizada por el Banco Mundial, percibía que imponen restricciones importantes a la actividad de las empresas.<sup>28</sup> Y los costos laborales no salariales (estimados en un 4% de los beneficios por el Banco Mundial, magnitud que contrasta con el 29% en la Argentina)<sup>29</sup> son bajos. Paralelamente, existe una tradición histórica de altos niveles de cumplimiento con las regulaciones en general, coherente con los elevados valores atribuidos a Chile en términos de tanto “control of corrupción” como “vigencia de la ley”, los dos índices del WGI mencionados antes.<sup>30</sup> Esta combinación se refleja, por una parte, en la incidencia comparativamente baja del empleo sin contrato o no protegido (sólo un 13% en 2011), situación que mejoró aún más con el fortalecimiento de la fiscalización desde 2006; y, por la otra, en el hecho de que la utilización de las modalidades legales de empleo temporario con frecuencia estaría asociada con requerimientos genuinamente temporarios, en particular estacionales. De todos modos, el peso en el empleo de las contrataciones temporarias ha ido en aumento. La desconfianza que los empleadores chilenos tienen con respecto a los sindicatos (véase e.g. Yanez y Espinosa, 1998) – aún cuando en 2011 la tasa de sindicalización de los asalariados privados en Chile llegaba sólo a un 16% -<sup>31</sup> es un factor que no puede dejar de mencionarse entre las causas posibles de la frecuente opción por asalariados temporarios, cuyas altas tasas de rotación obstaculizan la sindicalización.

<sup>27</sup> Echeverría Tortello (2010).

<sup>28</sup> Banco Mundial, Enterprise Survey ([www.enterprisesurvey.org](http://www.enterprisesurvey.org)).

<sup>29</sup> World Bank, “Paying taxes”, 2013 ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)).

<sup>30</sup> En [www.databank.worldbank.org](http://www.databank.worldbank.org). Bergman (2003) resalta también el alto nivel de cumplimiento con la normativa impositiva en Chile.

<sup>31</sup> Dirección del Trabajo (2013); incluye personal de servicio.

### 4.3. Perú

La situación en Perú es la más llamativa de los tres países analizados. Con escasas excepciones, la disminución de la protección legal del empleo en este país ha sido considerable y continuada, y la incidencia de los costos laborales no salariales se ha reducido hasta un nivel del 11% de los beneficios (estimación del Banco Mundial),<sup>32</sup> bastante bajo, aunque no tanto como en Chile. En efecto, ya sea porque las limitaciones son débiles, o porque se las puede evadir fácilmente, en 2006-2012 sólo un 15% de los empleadores encuestados consideraba que en Perú las regulaciones laborales afectaban la operación de sus empresas.<sup>33</sup> No obstante, es en Perú donde, como vimos, el empleo temporario legal y el empleo no protegido se han consolidado como las formas dominantes de empleo asalariado en el sector privado, aún en un contexto económico expansivo y con un mercado de trabajo que ha ido mejorando.

En los años 80 era Perú el país que, de los tres analizados aquí, tenía las regulaciones más restrictivas con respecto a los despidos, pero pocos obstáculos a las contrataciones temporarias las cuales, ya en ese momento, representaban un segmento importante del empleo asalariado (Marshall, 1992). Sin embargo, en el contexto de las “reformas laborales” que, como en el Argentina, fueron parte integral de los programas de liberalización económica, varios de los impedimentos al despido fueron debilitados durante los 90, en particular el derecho a la reincorporación al empleo cuando el despido no respondía a una falta grave por parte del trabajador o a una situación de *force majeure* (la denominada estabilidad en sentido estricto), que había sido extendido al empleo privado en 1970-72 y que, después de experimentar algunas limitaciones durante un breve período, se había restablecido totalmente en los años 80 (Marshall, 1992); además, la compensación por despido fue parcialmente reemplazada por un sistema de compensación por tiempo de servicio o fondo de capitalización (Marshall, 1996). En los años 90 también se crearon varias modalidades de empleo temporario, las cuales todavía coexistían en la década del 2010 con los habituales contratos por plazo determinado, los contratos eventuales y los estacionales, similares a los que ofrecen las legislaciones argentina y chilena: la lista de modalidades temporarias en Perú abarca (sin contar las modalidades formativas) los contratos por inicio o incremento de actividades, necesidades del mercado, reconversión empresarial, suplencia, emergencia y obra determinada o servicio específico, y los ocasionales, intermitentes y de temporada (Toyama Miyagusuku et al., 2009).

En los años 2000, continuando con el mismo espíritu de las amplias reformas laborales de los 90, se promulgaron sucesivamente en Perú normas legales que creaban regímenes especiales para las empresas micro y pequeñas. La primera (2003) se aplicaba a firmas que empleaban hasta 50 asalariados y tenían un determinado nivel de ventas; la segunda (2008) extendió la cobertura del régimen especial a empresas con hasta 100 trabajadores y un nivel de ventas más elevado, i.e. a las empresas que de hecho emplean a la gran mayoría de los asalariados del sector privado (e.g. 75% en 2013).<sup>34</sup> El régimen especial no sólo flexibilizó las

<sup>32</sup> En World Bank, “Paying taxes”, 2013 ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)).

<sup>33</sup> Banco Mundial, Enterprise surveys, 2006-2012 ([www.enterprisesurvey.org](http://www.enterprisesurvey.org)).

<sup>34</sup> Estimaciones propias con datos de ENAHO, 2013.

restricciones a los despidos (al reducir la indemnización), sino que además estipuló otras rebajas o excepciones que reducen los costos laborales significativamente, tales como un salario mínimo más bajo para las firmas con hasta 10 empleados, eliminación del pago extra por trabajo nocturno y de las asignaciones familiares, reducción a la mitad de las vacaciones pagas, menor o ningún premio anual, entre otros. De este modo, continuó el desmantelamiento de la protección iniciado en los 90. Consistentemente con estas nuevas regulaciones, la ubicación del Perú en el ranking de países de acuerdo con el índice “Employing Workers”, que incluye el Banco Mundial en su base Doing Business, se desplazó hacia abajo en términos de restricciones.

Sin embargo, en este contexto de deterioro de la protección, algunas medidas tuvieron la orientación opuesta, como la que mejoró la protección de los trabajadores empleados a través de intermediación y externalización (2008) y, más aún, desde el año 2002 el Tribunal Constitucional, sin que se modificase la legislación más laxa que desde los 90 regula el despido, tendió a aplicar, para la mayoría de los tipos de despido, la cláusula de reincorporación que había sido debilitada en los 90 (Tomaya Miyagusuku et al., 2009), estableciendo de este modo un precedente legal crucial. Se ha argumentado que estas decisiones del tribunal constitucional de hecho “re-escribieron” las leyes para la mayoría de los tipos de despido excepto para el que se debe a falta grave por parte del trabajador (Tomaya Miyagusuku et al., 2009; Jaramillo, 2013).

En este contexto, la combinación de varios factores, algunos de ellos que afectan a las prácticas de empleo en todas las empresas, otros sólo en las empresas pequeñas y otros sólo en las grandes, podría contribuir a explicar la anómala situación que caracteriza al Perú en lo que respecta a la desmedida incidencia tanto del empleo temporario como del empleo desprotegido.

Primero, la persistente promoción gubernamental de las contrataciones temporarias y la diversificación de contratos promovidos, que generaron una amplia variedad de oportunidades de reclutamientos temporarios que, a su vez, partieron de la base de una práctica consolidada, ya bastante extensiva; esta práctica sería característica de las empresas grandes: mientras que en las firmas con hasta 20 empleados los contratos temporarios alcanzan el 13% del empleo, en las unidades con más de 100 llega al 63%, y en las empresas con más de 500 asalariados, al 65%.<sup>35</sup>

Segundo, la duradera impronta que dejaron las regulaciones muy restrictivas que limitaban los despidos, que rigieron antes de los años 90, impronta que fue reavivada por las decisiones del tribunal constitucional posteriores al año 2002, favorables a la reincorporación de los despedidos.

Tercero, los muchos años de tolerancia - estatal pero también social - con respecto al incumplimiento (como en el caso argentino, el Banco Mundial otorga valores muy bajos al Perú en “control de la corrupción” y “vigencia de la ley” durante 2006-2012),<sup>36</sup> que facilitaron la generalización de prácticas evasoras, específicamente en las empresas más pequeñas: más del 80% de los trabajadores en las firmas con hasta 20 empleados carece del contrato requerido, en contraste con

---

<sup>35</sup> Estimaciones propias con datos de ENAHO, 2013.

<sup>36</sup> En [www.databank.worldbank.org](http://www.databank.worldbank.org).

un 31% en las que tienen de 21 a 100 asalariados, y con sólo un 16% y un 11%, respectivamente, en empresas con 101 a 500 empleados y con más de 500.<sup>37</sup> El régimen especial para pequeñas empresas, mencionado antes, diseñado para estimular la regularización de trabajadores mediante el incentivo de rebajas en los costos laborales parece haber tenido un éxito muy limitado. Como en la Argentina, también la implementación de amnistías podría haber sido contraproducente, favoreciendo la continuidad del incumplimiento por parte de las empresas pequeñas: el régimen especial de 2008, aunque no la deuda propiamente dicha, condona las penalidades debidas a incumplimiento. Además, si bien se fortaleció en algún grado la fiscalización por parte del gobierno (e.g. se incrementó el presupuesto destinado a inspecciones desde 2007: Toyama Miyagusuku et al., 2009), presumiblemente en consonancia con la firma del tratado comercial con los Estados Unidos, su impacto ha sido muy reducido (Bermúdez et al., 2012) y, como en la Argentina, el efecto positivo se habría localizado en las empresas más grandes.

Por último, la contribución del empleo temporario legal y del empleo no protegido e ilegal a moderar o detener el crecimiento de la sindicalización y la expansión de la cobertura de la negociación colectiva, puntos enfatizados por varios autores. La tasa de sindicalización en Perú (un 5% del total de los asalariados privados de Lima Metropolitana en 2008)<sup>38</sup> es aún más baja que en Chile, en gran parte debido precisamente a la menor propensión a la afiliación de los asalariados temporarios, a raíz de sus altas tasas de rotación, y a la inelegibilidad de los trabajadores con empleos precarios o sin contrato para afiliarse a un sindicato, examinadas más arriba. Los sindicatos perdieron mucha de su pasada influencia y el freno a la sindicalización puede contribuir a que esta pérdida no se revierta. Considerando la marcada diferencia, señalada antes, entre la tasa de afiliación de los trabajadores con contratos por tiempo indeterminado y la de los que tienen contratos temporarios (muy superior en el caso de los primeros), conjuntamente con el inusual grado de generalización de las contrataciones temporarias, parece plausible que una de las razones de la preferencia por éstas últimas por parte de las empresas grandes sea su interés por evitar la ampliación de la afiliación sindical (este argumento no se aplicaría a las unidades pequeñas porque, de todos modos, en Perú la ley exige un mínimo del 20 empleados para que se permita la formación de un sindicato).

## 5. Observaciones finales

Las tendencias identificadas en los tres países ponen de relieve como, en un contexto similar de crecimiento de la economía y el empleo, se entrelazan distintos factores para orientar la elección entre modalidades de empleo por parte de los empleadores: temporarias o estables, legales o ilegales. Entre dichos factores se destacan el nivel de protección laboral legal y los costos asociados a éste, el grado

<sup>37</sup> Estimaciones propias con datos de ENAHO, 2013.

<sup>38</sup> Datos de Ministerio de Trabajo ([www.mintra.gob.pe](http://www.mintra.gob.pe)). Esta cifra difiere de la que surge de ENIVE (2011), según la cual casi el 28% estaría sindicalizado, en la que la pregunta sobre sindicalización, como señalé, está afectada por una alta tasa de no respuesta.

de efectivo control estatal del cumplimiento con la ley y las percepciones arraigadas en la sociedad, es decir, la tradición cultural de cumplimiento o incumplimiento, a su vez asociada con el curso que siguió en el largo plazo el grado de control estatal. Posiblemente sea el caso del Perú el que, de los tres países, ilustre más claramente el impacto que ejercen sobre las prácticas de reclutamiento no sólo las regulaciones y grado de control estatal vigentes en un determinado período sino también sus trayectorias previas y la impronta que dejaron sobre las percepciones, los comportamientos y el grado de tolerancia social. El hecho de que la elección entre formas de empleo dependa de las tradiciones históricas y trayectorias regulatorias previas en cada país contribuiría a explicar porqué las prácticas de reclutamiento pueden hasta cierto punto ser insensibles a los cambios en el contexto económico y el mercado de trabajo, y también porqué, en cada coyuntura, las prácticas no responden de acuerdo con las expectativas a los incentivos propuestos en las políticas y la legislación que se impulsan en ese momento.

El análisis también insinúa que no se puede ignorar la influencia que podría tener en la configuración de patrones de reclutamiento la actitud empresarial frente a los sindicatos. La intención de detener o moderar el crecimiento de la afiliación sindical para evitar que las organizaciones de trabajadores recuperen la mayor influencia que, tanto en Chile como en Perú, tuvieron en el pasado, podría estar reforzando la preferencia en estos países por formas de empleo “no sindicalizables”, dados los obstáculos legales y prácticos a la afiliación tanto de los trabajadores temporarios como de los que están empleados sin cumplir con la normativa. Pero, además, sugiere que una actitud sindical prescindente con respecto al empleo precario puede favorecer la persistencia de modalidades de empleo desprotegidas, como sería el caso de la Argentina donde, de los tres países considerados, los sindicatos tienen más poder pero, paradójicamente, su participación en acciones contra el empleo desprotegido ha sido exigua.

Estas conclusiones, basadas en el análisis de tres casos, destacan factores específicos a cada país para explicar la configuración y evolución de las prácticas de empleo, cuya relevancia explicativa queda abierta a mayor exploración.

## 6. Bibliografía

- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2012). Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina, 1990-2010. *Desarrollo Económico*. Vol. 52 Núm. 206, 205-228.
- Bergman, M. S. (2003). Tax reforms and tax compliance: the divergent paths of Chile and Argentina. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 35, 593-624.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (varios años). Estudio económico de América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010). Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. CEPAL. Santiago.

- Contreras, D. y Ffrench-Davis, R. (2012). Policy regimes, inequality, poverty and growth. The Chilean experience, 1973-2010. *WIDER Working Paper* Núm. 2012/04.
- Dirección del Trabajo, Chile (2013). Compendio de Series Estadísticas. Dirección del Trabajo. Santiago (www.dt.gob.cl).
- Dirección del Trabajo, Chile (2012). ENCLA 2011. Informe de resultados. Séptima Encuesta Laboral. Dirección del Trabajo. Santiago.
- Echeverría Tortello, M. (2010). *La historia inconclusa de la subcontratación y el relato de los trabajadores*. Santiago: División de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Ebert, F.C. y Posthuma, A. (2011). Labour provisions in trade arrangements: current trends and perspectives. Web/pdf: 978-92-9014-993-4. International Institute for Labour Studies (IILS). International Labour Organisation (ILO). Ginebra.
- Groisman, F. y Marshall, A. (2013). Educación, demanda de calificaciones y salarios relativos: el caso argentino, 2004-2011. *Anales de la XLVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. Rosario (www.aep.org.ar).
- Guerra, M. L. (2012). Implications of the recent macroeconomic policies on employment and labour market outcomes in Peru. *Employment Working Paper* Núm. 134. International Labour Organisation (ILO). Ginebra.
- Jaramillo, M. (2013). Employment growth and segmentation in Peru, 2001-2011. Country case study on labour market segmentation. *Employment Working Paper* Núm. 151. ILO. Ginebra.
- Kanbur, R., Ronconi, L. y Wedenoja, L. (2013). Labor law violations in Chile. Febrero 7 (borrador mimeo).
- Marshall, A. (2014). The incidence and structure of flexible employment in Latin American countries: revisiting the evidence and explanations. 35th Annual Meeting of the International Working Party on Labour Market Segmentation. Manchester.
- Marshall, A. (2007). Explaining non-compliance with labour legislation in Latin America: a cross-country analysis. *Discussion Paper* Núm. 184, DP/184/2007. International Institute for Labour Studies, ILO. Ginebra.
- Marshall, A. (2004). Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts. *Employment Strategy Papers* Núm. 13. ILO. Ginebra.
- Marshall, A. (1996). Weakening employment protection in Latin America: incentive to employment creation or to expand instability. *International Contributions to Labour Studies*. Núm. 6, 29-48.
- Marshall, A. (1992). *Circumventing Labour Protection: Non-Standard Employment in Argentina and Peru*, Research Series 88. Ginebra: International Institute for Labour Studies.
- Marshall, A. y Perelman, L. (2008). Estrategias sindicales de afiliación en la Argentina. *Desarrollo Económico*. Vol. 48 Núm.189, 3-30.
- Marshall, A. y Perelman, L. (2004). Sindicalización: incentivos en la normativa sociolaboral. *Cuadernos del IDES* Núm. 4. Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2010). Trabajo y empleo en el bicentenario. MTEySS. Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) (2013). Informe Anual del Empleo en el Perú. 2012. MTPE. Lima.

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) (2008). Encuesta de hogares especializada en niveles de empleo 2008. Informe Anual. El empleo en Lima Metropolitana. 2008. MTPE. Lima.
- Ocampo, J. A. (2009). Latin America and the global financial crisis. *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 33 Núm. 4, 703–724.
- Organización Internacional para las Migraciones-Dirección General de Migraciones y Naturalización - Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (OIM-DIGEMIN-INEI) (2009). Estadísticas de la migración internacional de peruanos, 1990-2008. Lima.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (varios años). Panorama Laboral de América Latina y el Caribe. OIT. Lima.
- Rau, V. (2010). La situación de los asalariados agropecuarios transitorios en Argentina. *Desarrollo Económico*. Vol. 50 Núm. 198, 249-269.
- Salinero B., J. con Rozas, M., Tapia D., V.A. (2006). Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile: problemas y desafíos. Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo. Santiago.
- Solimano, A. (2009). Three decades of neoliberal economics in Chile. Achievements, failures and dilemmas. *WIDER Research Paper* Núm. 2009/37.
- Toyama Miyagusuku, J. con Chávez, V. R. y Tostes Vieira, M. (2009). Retos pendientes para implementar la flexibilidad en el Perú. En J. Weller, (ed.), *El Nuevo Escenario Laboral Latinoamericano* (pp 219-254). Buenos Aires: Siglo Veintiuno-CEPAL.
- Vergara, A. (2013). Trayectorias laborales de trabajadores informales urbanos (2004-2008). *Avances de Investigación* Núm. 17. CITRADIS. Buenos Aires.
- Vidal Bermúdez, A., Cuadros Luque, F. y Sánchez Reyes, C. (2012). Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años. *Serie Políticas Sociales* Núm. 175. CEPAL. Santiago.
- Yanes, H. y Espinosa, M. (1998). Sindicalismo en Chile: Un actor que sobrevive contra viento y marea. *Temas Laborales* Núm. 8. Dirección del Trabajo. Santiago.