

# BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

PRESIDENCIA

## OFICIO No. 0067-2022-BCRP

Lima, 28 de marzo de 2022

Señora  
Norma Yarrow Lumbreras  
Congreso de la República  
Ciudad.

Estimada señora Yarrow:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a su Oficio No. 487/2021-2026-NYL-CR mediante el cual solicita la opinión de este Banco Central sobre la viabilidad técnica del Decreto Supremo No. 001-2022-TR, que modifica el Decreto Supremo No. 006-2008-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley No. 29245 y del Decreto Legislativo No. 1038, que regulan los servicios de tercerización.

El Decreto Supremo No. 001-2022-TR, publicado el 23 de febrero de 2022, implementa una serie de modificaciones a la normativa vigente que regula la tercerización laboral. Los principales cambios a la normativa son los siguientes: (i) se prohíbe la tercerización a actividades que forman parte del "núcleo del negocio", con lo cual se introduce esta nueva figura en la normativa; (ii) se incluyen supuestos adicionales de desnaturalización de la tercerización; y (iii) se establecen nuevas obligaciones de información para la empresa tercerizadora y al empleador de la empresa principal.

Uno de los argumentos esgrimidos para la promulgación de este DS es que el uso indiscriminado de la tercerización laboral en el país "convierte a este mecanismo en una de las principales causas de abaratamiento de los costos laborales afectando el derecho de los trabajadores". Dicha afirmación ignora que la ley original (Ley No. 29245) garantiza en su artículo 7 una serie de derechos laborales, sin perjuicio de los ya establecidos en la legislación laboral vigente. Por tanto, el tema de los abusos e incumplimientos a la legislación vigente tendría que ser enfrentado a través de una adecuada gestión pública, y no a través de normas que terminan perjudicando el crecimiento económico y el empleo como a continuación pasamos a explicar.

La norma crea incertidumbre a las empresas ya que no precisa exactamente cómo se determina el núcleo del negocio. Al respecto, solo menciona que, para determinarlo, se deben observar los siguientes 5 criterios respecto de la empresa principal: (i) el objeto social; (ii) lo que identifica a la empresa frente a sus clientes finales; (iii) el elemento diferenciador de la empresa dentro del mercado en el que desarrolla sus actividades; (iv) las actividades que generan un valor añadido para sus clientes; y (v) la actividad que suele reportarle mayores ingresos.

De dichos criterios, los 2 últimos serían los más controversiales debido a que se pueden presentar diferentes interpretaciones sobre las actividades que generan valor añadido y sobre el período que se utilice para determinarlo.

Por ejemplo, en el caso de las actividades que generan valor añadido, se podría interpretar que, si un restaurante ofrece servicio de parqueo vehicular asistido a sus clientes, al constituir dicho servicio un valor añadido implicaría que también es parte del núcleo del negocio. Tampoco se define qué se entiende por una actividad que "suele" generar mayores ingresos.

Según la normativa vigente, se entiende por tercerización la contratación de empresas para que desarrollen actividades especializadas u obras, siempre que aquellas asuman los servicios prestados por su cuenta y riesgo; cuenten con sus propios recursos financieros, técnicos o materiales; sean responsables por los resultados de sus actividades y sus trabajadores estén bajo su exclusiva subordinación.

En el sector privado, las empresas deciden tercerizar ciertas actividades por múltiples razones. Entre los principales beneficios de la tercerización se encuentran: (i) permite a las empresas usuarias aprovechar las economías de escala (reducción de costos unitarios conforme crece la escala de producción) y la experiencia de las empresas proveedoras especializadas; (ii) brinda una mayor flexibilidad a las empresas usuarias, especialmente a aquellas que enfrentan una demanda volátil e incierta, mejorando la adaptabilidad y la gestión de riesgos; y (iii) permite reducir los costos derivados de la contratación permanente de fuerza de trabajo debido por ejemplo al menor costo de búsqueda de personal especializado. Como resultado, la tercerización laboral permite que las empresas sean más productivas.

Debido a lo anterior, consideramos que prohibir o restringir la tercerización laboral podría tener implicancias económicas y laborales en varios sectores de la economía, sobre todo en aquellos que tienen una alta proporción de subcontratación, como, por ejemplo, el sector minero. Al restringirse la posibilidad de tercerizar, las empresas con uso intensivo de dicho mecanismo tendrían que ampliar su planilla en nómina o acelerar sus procesos de tecnificación o automatización. Sin embargo, al margen de cuánto terceriza un sector determinado, restringir esta actividad incidiría negativamente sobre la productividad agregada porque elevaría los costos, y se abandonarían ganancias por especialización y, en consecuencia, le restaría competitividad a la economía peruana. Como resultado, la norma generaría una asignación ineficiente de los recursos de la economía, lo cual reduciría la tasa de crecimiento económico a futuro y afectaría el potencial para crear empleo adecuado.

Cabe destacar que, según la evidencia internacional, la diferencia en el nivel de ingresos de los países se explica principalmente por la diferencia en los niveles de productividad agregada. La especialización permite elevar la productividad agregada de la economía, es decir producir más con los mismos recursos humanos, naturales y stock de capital de la economía, al fomentar que la empresa más eficiente sea la que produzca a menor costo.

Un caso ilustrativo es el desarrollo de la manufactura en los países de extremo oriente en donde cada componente de un mismo producto (celulares por ejemplo) se elabora en diferentes empresas y países. Esta mayor eficiencia permite a los países elevar sus ingresos per-capita con mayores sueldos para sus trabajadores.

Morimore et al. (1997) destacan el notable grado de competitividad internacional logrado por los países asiáticos al incorporar y difundir el progreso técnico en todo su aparato productivo, en particular, la especialización de modernas actividades manufactureras con un sofisticado grado de tecnología.<sup>1</sup>

De otro lado, Closset y Leiva (2021) refieren que la especialización productiva es uno de los factores que explica las brechas de productividades entre firmas o entre territorios.<sup>2</sup> Por su parte, Mattoo y Wunsch (2004) señalan que la subcontratación de operaciones en industrias en Estados Unidos les ha permitido incrementos importantes en productividad en un rango de 15 a 25 por ciento<sup>3</sup>. Asimismo, Acemoglu, et al (2002)<sup>4</sup> estudia el efecto positivo de la tercerización en la innovación. Al respecto Bakhtiari y Breunig (2013)<sup>5</sup> encuentran que en Australia, entre las firmas que innovan aquellas que tercerizan incrementan la probabilidad de una futura innovación en 5 por ciento.

Una norma como la planteada inhibiría el progreso en nuestro país porque pretende limitar a las empresas a un tipo restringido de posibilidad de organización de su producción.

Algunos estudios muestran que la experiencia reciente en la región indica que las restricciones a la tercerización laboral tienen efectos negativos sobre el empleo. En **Ecuador**, el Mandato Constituyente No. 8 de 2008 y la Constitución vigente prohibieron la tercerización e intermediación laboral en las actividades propias y habituales de la empresa. Según cifras oficiales hacia fines de 2008, se calcula<sup>6</sup> que, hasta antes de la promulgación de dicho Mandato, había más de 1 millón de trabajadores en dicha condición, pero solo el 20 por ciento fue contratado luego de la medida, perdiéndose así puestos de trabajo formales. En **Bolivia** en 2010 se prohibió toda forma de subcontratación y tercerización laboral en tareas propias y permanentes del giro del negocio. En el sector minero, la imposibilidad de contar con proveedores especializados fue reemplazada por la proliferación de cooperativas de trabajadores independientes que ofrecen salarios inferiores a los de sus pares asalariados, con menores condiciones de seguridad.<sup>7</sup> En **México** se reformó el marco para la subcontratación en 2021 y se restringió la tercerización solo para la contratación de servicios especializados que no formen parte de las actividades principales de la empresa. Según el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)<sup>8</sup>, de los 5 millones de trabajadores contratados por terceros antes de la reforma, solo 2,7 millones fueron incorporados en las planillas de las empresas clientes a setiembre de 2021, es decir, casi la mitad no fue contratada.

<sup>1</sup> Mortimore M.; Bonifaz, J.; Duarte de Oliveira, J. (1997). La competitividad internacional: un análisis de las experiencias de Asia en Desarrollo y América Latina. Serie de Desarrollo Productivo 40. Naciones Unidas. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

<sup>2</sup> Closset, M.; y Leiva, V. (2021). La especialización sectorial, un determinante clave de la brecha de productividad entre mipymes y grandes empresas. El caso de México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

<sup>3</sup> Mattoo, A. y Wunsch, S. (2004). Pre-empting Protectionism in Services: The WTO and Outsourcing. World Bank Policy Research Working Paper 3237.

<sup>4</sup> Acemoglu, D., Aghion, P., Zilibotti, F. (2002). Vertical Integration and Distance to Frontier. NBER Working Paper 9191.

<sup>5</sup> V. Breunig Robert & Bakhtiari Sasan, 2013. "Outsourcing and Innovation: An Empirical Exploration of the Dynamic Relationship," The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy,

<sup>6</sup> Cano, D. (2010). *Regresión laboral en el Ecuador y sus consecuencias: Gobierno de Rafael Correa*.

<sup>7</sup> Ronsse, S. (2019). *Towards a Fairer ICT Supply Chain. Research and fact-finding mission in the context of the project 'Make ICT Fair' in Oruro, Bolivia*.

<sup>8</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social (2021). *Nota de Prensa 389/2021*.

# BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

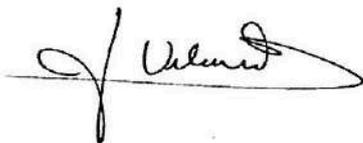
PRESIDENCIA

De otro lado, sería necesario evaluar la consistencia de la norma con la Constitución Política del Perú. En específico, la normativa original (Ley No. 29245, Ley que regula los servicios de tercerización, y Decreto Legislativo No. 1038, Decreto Legislativo que precisa los alcances de la Ley No. 29245) no restringe la tercerización a actividades principales o al núcleo del negocio. En ese sentido, podría transgredir el artículo 118, numeral 8 de la Constitución, que establece que el reglamento de una ley no debe transgredirla ni desnaturalizarla. Asimismo, su implementación vulneraría los derechos constitucionales a la libertad de empresa y a la libertad de contratación

Finalmente, un mecanismo importante para mejorar la situación laboral es la promoción de la capacitación pues ello permite elevar la productividad del trabajo, aprovechando mejor la experiencia y los conocimientos especializados, incidiendo también en una mejor calidad de los productos.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que la implementación de la norma en los términos planteados no sería beneficiosa para el país.

Hago propicia la ocasión para expresarle la seguridad de mi especial consideración.



**Julio Velarde**  
Presidente