

Empleo en el Perú: diagnóstico y propuestas para el próximo gobierno¹

Julio Gamero – Desco

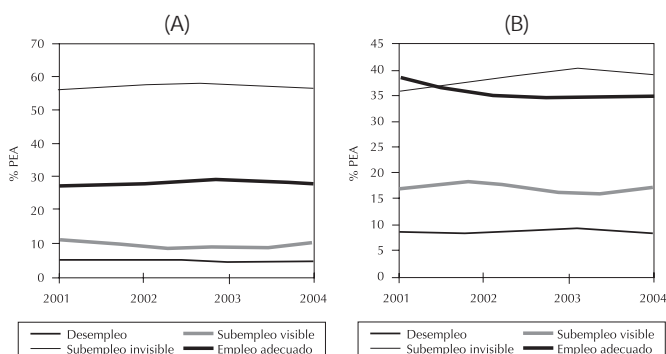
A pesar de tener una tasa de desempleo abierto cercana al 10%, ligeramente por debajo del promedio de la región, el empleo es una de las preocupaciones centrales de la población, de acuerdo con diferentes encuestas de opinión.

Detrás de tales preocupaciones existe una demanda por mejores empleos, con mejores remuneraciones y con acceso a los servicios de salud y planes pensionarios. Aún no existen signos claros de que la situación de subempleo y estancamiento de los ingresos se empiece a revertir (véase el gráfico 1). Esta situación se refleja en tasas de pobreza que exceden el 50% de la población y que no han registrado una significativa disminución, no obstante el crecimiento de la economía.

Las causas de estos problemas se pueden clasificar en tres grupos: 1) los bajos niveles promedio de productividad y sus efectos en la competitividad, 2) la débil asociación entre el crecimiento económico y

Gráfico 1

Estructura del empleo en el nivel nacional (A) y en Lima metropolitana (B)



Fuente: Casas, Carlos y Gustavo Yamada (2005). "Medición del impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el período 2001-2004". Informe final. Lima: Universidad del Pacífico. Elaboración propia.

la generación de empleo adecuado, y 3) la efectividad de los regímenes especiales de empleo en la formalización del empleo.

Primer problema: los bajos niveles de productividad

La productividad de la mano de obra y de la productividad total de los factores de producción cayeron en los últimos años, recuperándose recién a partir de 2002. Se pueden identificar varias causas que expliquen dicha situación: el aumento de la volatilidad producida por los cambios en las políticas económicas —desde los años 1980 hasta mediados de 1990— y las modificaciones en las leyes laborales, en la primera mitad de los años 1990.

Una segunda causa es la caída de la productividad promedio de la economía, pues si bien hubo un aumento significativo de la participación de las microempresas en el tejido productivo nacional, su aporte en términos de la productividad total fue muy bajo (véase el gráfico 2).

Una tercera causa es la baja inversión en capacitación laboral, que apenas estaría representando el

Foto CIES



Microempresas. Aumentaron pero aportaron poco a la productividad total.

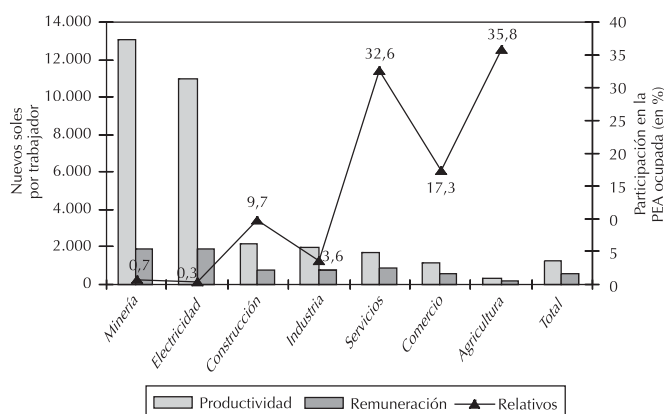
1/ El presente artículo está basado en el documento "Crecimiento y empleo" realizado por el autor en el marco del Proyecto Perú Elecciones 2006, cuyo objetivo es elevar el nivel del debate electoral en el país y brindar opciones de política para el gobierno 2006-2011. El proyecto cuenta con la participación del Acuerdo Nacional, la Asociación Civil Transparencia, el CIES, el Instituto de Defensa Legal, el JNE y Propuesta Ciudadana. Puede descargar la versión completa de este estudio en <http://www.consortio.org/eleccionesperu2006/>

«La productividad de la mano de obra y de la productividad total de los factores de producción cayeron en los últimos años, recuperándose recién a partir de 2002»

2,1% de las planillas². Además, la poca inversión que existe se concentra en los grupos ocupacionales con mayor calificación y en los trabajadores con contrato permanente. La capacitación calificada como formal, aquella con alguna acreditación, solo estaría llegando a un 4% de los trabajadores.

Gráfico 2

Perú: productividad media y remuneración mensual del trabajador según sector económico, 2002
(En nuevos soles)



Fuente: INEI (2002). Encuesta Nacional de Hogares - Enaho 2002. Elaboración propia.

Opciones de políticas

A continuación revisaremos solo dos, de un conjunto de medidas necesarias para elevar la productividad. La primera medida consiste en el lanzamiento de un plan nacional de productividad laboral y empresarial, que comience por el reforzamiento de la Dirección Nacional de Economía y Productividad del Trabajo del MTPE, como institución designada para el tema de competitividad laboral. Asimismo, fortalecer sus capacidades y articulaciones con el Consejo Nacional del Trabajo, con el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (Code-mype) y con el Consejo Nacional de Competitividad. Reforzar la nueva función de esta dirección supone una ampliación presupuestaria que, mediante la me-



Foto CIES

Productividad empresarial. Debe promoverse a través de fondos concursables.

jora de su dotación de recursos humanos, realice actividades de promoción y de estudios respecto de la productividad y las buenas prácticas en las empresas locales. En términos presupuestarios, el monto requerido se estima en S/. 3 millones anuales.

Un componente importante de dicho plan es la instauración de un premio anual a las innovaciones y buenas prácticas empresariales/laborales. El propósito es otorgar un reconocimiento, de parte del Estado y la sociedad, a las mejoras productivas, innovaciones técnicas, mejoras en los procesos de producción que se realizan al interior de las empresas, como resultado de la interacción de trabajadores y empresarios.

En segundo lugar, es necesario dinamizar el mercado laboral a través de un fondo de capacitación laboral, que adopte el esquema de "ProJoven" para el empleo asalariado y de "Perú Emprendedor" para las microempresas. Dicho fondo debe operar bajo un enfoque de demanda, con un Estado que acredita y certifica la provisión de servicios de desarrollo empresarial y financia la demanda de asistencia técnica y capacitación de las Mypes.

Segundo problema: la débil asociación entre crecimiento económico y empleo

El tipo de crecimiento económico determina el impacto que tiene en la generación de empleo. En el caso de un crecimiento primario exportador, es muy probable que este se concentre en los sectores modernos que no son, precisamente, los que concen-

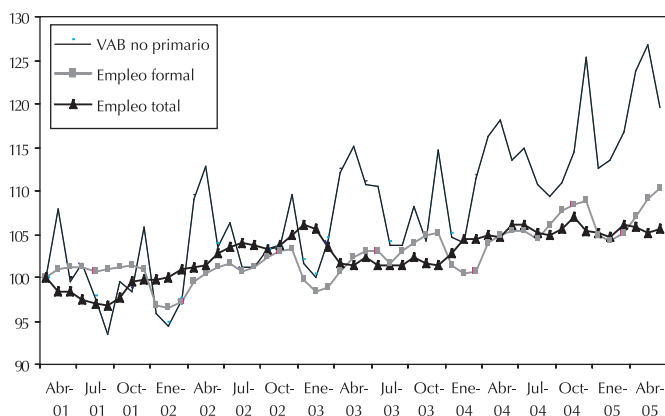
2/ Chacaltana, Juan (2004). "Capacitación laboral proporcionada por las empresas: El caso peruano". Informe final. Lima: CEDEP.

«...se requiere generar un crecimiento más homogéneo entre los diferentes sectores económicos y que tenga mayores articulaciones con el empleo»

tran la mayor cantidad de PEA. Por otro lado, si bien la agricultura costeña de exportación está generando nuevos empleos, no estaría generando ingresos suficientes para reducir el subempleo por ingresos. Una de las razones de ello puede encontrarse en la sobreabundancia relativa de mano de obra³. En general, los diversos indicadores de empleo y crecimiento estarían reflejando una mejoría en los niveles de empleo más calificado, que se localiza en las empresas de mayor tamaño relativo, las cuales representan no más del 15% de todo el empleo⁴.

Gráfico 3

Evolución del valor agregado bruto (VAB) no primario y del empleo, abril 2001-junio 2005
(Abril 2001 = 100)



Fuente: VAB (BCRP), Empleo formal (Ministerio de Trabajo), Empleo total (INEI)

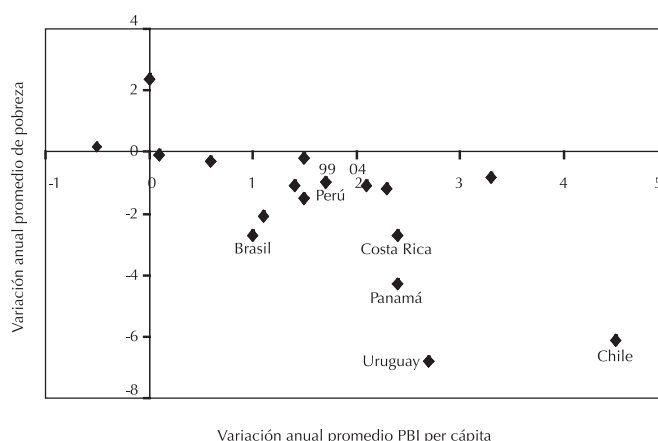
- 3/ Francke, Pedro (1996). "Tipos de crecimiento y pobreza: una aproximación", en Moncada, Gilberto y Richard Webb (editores). *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*. Lima: Instituto Cuánto, UNICEF, pp. 137-156.
- 4/ Chacaltana, Juan (2005). "Empleo y regulación laboral en el Perú", en *Economía y Sociedad*, N° 55. Lima: CIES, pp. 7-14.
- 5/ Birdsall, Nancy; Thomas Pinckney y Richard H. Sabot (1996). *Why low inequality spurs growth: savings and investment by the poor*, OCE Working Paper, N° 327. Washington, D.C.: BID, marzo; Birdsall, Nancy y José Luis Londoño (1997a). "Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction", en *American Economic Review*, vol. 87, N° 2. AEA Papers and Proceedings. Nashville, TN: American Economic Association, mayo, pp. 32-37; (1997b). *Asset inequality does matter: lessons from Latin America*, OCE Working Paper, N° 344. Washington, D.C.: BID, marzo.

Un segundo factor que influye en el impacto del crecimiento en el empleo adecuado es la desigualdad. La desigualdad inicial de los activos de una sociedad afecta el dinamismo del crecimiento económico; así como, la capacidad de generación de empleos y de disminución de la pobreza⁵.

Si se analiza el comportamiento del empleo, la pobreza y el crecimiento en la última década en la región, resultaría claro que el tema distributivo afecta el crecimiento económico en términos de su impacto en el empleo y la disminución de la pobreza. Países como Costa Rica y Uruguay, cuyos PBI per cápita crecen a tasas ligeramente superiores al del Perú, muestran un impacto mayor en la disminución de los niveles de pobreza (véase el gráfico 4). Para generar ese mismo impacto, el país tendría que duplicar el crecimiento de su producto, reorientar el esquema de crecimiento o introducir sustantivas mejoras distributivas.

Gráfico 4

América Latina: variación del coeficiente de pobreza y variación del PBI per cápita (1990-1999)



Fuente: CEPAL (2002). *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago, octubre; MEF 2005 (Perú). Elaboración propia.

Opciones de políticas

Frente al problema de la baja asociación entre el crecimiento económico y el empleo, se requiere generar un crecimiento más homogéneo entre los diferentes sectores económicos y que tenga mayores articulaciones con el empleo. Para ello es necesario promover la articulación de los sectores productivos menos dinámicos —Pymes urbanas y pequeños productores agrarios— con los sectores más dinámicos de la economía.

En este sentido, una primera recomendación del conjunto de medidas necesarias es incorporar los objetivos de empleo en el diseño de las políticas económicas. En el caso del sector privado, se requiere identificar la escasez o abundancia relativa de determinada ocupación en función de la dinámica del mercado. En el caso del Estado, es necesario potenciar la intervención conjunta por espacios geográficos de los diferentes programas sociales, intensivos en mano de obra. En la actualidad, los diversos programas del Estado generan cerca de 230 mil empleos temporales anualizados (A Trabajar Urbano, Rural, Provías, Mimdes).

Una segunda medida es reforzar la Comisión Intersectorial de empleo, para que centralice y haga operativas las acciones necesarias para la incorporación del objetivo empleo en las políticas económicas. Asimismo, que elabore una propuesta de política de inversión pública en mano de obra intensiva.

En tercer lugar se recomienda lanzar un plan de articulación entre la oferta exportable y los proveedores locales, bajo el enfoque de cadenas productivas y de subcontratación flexible, focalizando la intervención en cinco cadenas, atendiendo a criterios de encadenamientos locales y absorción de empleo.

Asimismo, se recomienda: 1) potenciar las acciones que, en pequeña escala, se vienen realizando desde Prompyme, Prompex y el Ministerio de la Producción bajo el actual liderazgo de la PCM, que se concentran en la incorporación de las Mypes en la oferta exportable; 2) elaborar un plan de desarrollo de áreas rurales en zonas de extracción de recursos naturales, que articule el aporte de la gran empresa y el Estado en la promoción de proyectos productivos; 3) hacer operativa una instancia de gestión del desarrollo local con capacidad para formular proyectos con viabilidad técnica en las zonas que cuentan con canon minero; 4) otorgar incentivos, princi-

«Si se analiza el comportamiento del empleo, la pobreza y el crecimiento en la última década en la región, resultaría claro que el tema distributivo afecta el crecimiento económico en términos de su impacto en el empleo y la disminución de la pobreza.»

palmente tributarios, para consolidar encadenamientos productivos con producción doméstica, en la lógica de generar y maximizar la retención de valor agregado.

Tercer problema: la poca eficacia de los regímenes especiales de empleo para formalizar el empleo

El mercado laboral en el país se divide en dos segmentos: uno principal o central, y otro periférico o secundario. En el sector secundario, a diferencia del sector principal, las empresas son de pequeña escala, con presencia de mano de obra no calificada y que operan con tecnologías menos modernas⁶.

En dicho contexto se promulgo la Ley de Promoción y formalización de la Micro y Pequeña Empresa (julio de 2003), que supone menos beneficios laborales que el régimen común (28% menos de ingresos mensualizados)⁷. Esta ley, en lugar de promover la formalización de las empresas, puede haber acentuado la segmentación del mercado laboral.

De acuerdo con la información oficial (proporcionada por el MTPE), desde la vigencia de dicha ley hasta octubre de este año, hay 5.068 microempresas que se han acogido a ella. Sin embargo, este avance es mínimo en comparación con la elevada informalidad de las relaciones laborales en dicho sector productivo, donde 3 de cada 4 trabajadores carecen de contrato alguno y, particularmente en aquellas microempresas de 2 a 9 trabajadores, el 48,7% de los trabajadores percibe ingresos inferiores a la remuneración mínima vigente⁸ (véase el cuadro 1).

6/ Espino Rabanal, Juanpedro (2001). *Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima*. Serie Investigaciones Breves, 13. Lima: CIES, PUCP-Departamento de Economía.

7/ Garavito, Cecilia (2005). "Impactos económicos de la extensión de la ley MYPE al resto de unidades económicas". Informe final. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE.

8/ Idem.

Foto: CIES



Zonas con canon minero. Promover la formulación de proyectos viables.

Cuadro 1

Perú: PEA ocupada en Mype según grado de formalidad, 2002
(En valores absolutos y porcentajes)

	Microempresa (de 2 a 9 trabajadores)		Pequeña empresa (de 10 a 49 trabajadores)		MYPE (de 2 a 49 trabajadores)	
	Absoluto (millones)	%	Absoluto (millones)	%	Absoluto (millones)	%
Formal	0,5	7,9	0,5	60	1,0	13,8
Informal	5,8	92,1	0,3	40	6,2	86,2
<i>Total</i>	<i>6,3</i>	<i>100,0</i>	<i>0,8</i>	<i>100</i>	<i>7,2</i>	<i>100,0</i>

Fuente: Lévano, Cecilia (2005). "Elaboración de estadísticas de la micro y pequeña empresa". Consultoría. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Dirección Nacional de la Micro y pequeña empresa.

«En el sector de las microempresas, la contratación de trabajadores [...] tiene menores costos salariales [...]. Sin embargo, ello no se ha expresado en la generación de tasas más altas de empleo»

En el sector de las microempresas, la contratación de trabajadores —tanto la de facto como la formal— tiene menores costos salariales que en las empresas medianas y grandes. Sin embargo, ello no se ha expresado en la generación de tasas más altas de empleo. En relación con el año 2000, en el nivel del Perú urbano, son las empresas de más de 100 trabajadores las que vienen absorbiendo empleo a las tasas más altas. Mientras que en ellas el empleo ha aumentado en 19,7%, en las de menor tamaño (10 a 49 trabajadores) lo ha hecho en 9,5% (según el MTPE). Para el caso de Lima metropolitana, en comparación con el trimestre junio-agosto 2002, mientras que en las empresas de 1 a 10 trabajadores el empleo había decrecido en 4,9%, en las de más de 51 trabajadores, el empleo había crecido en 16,3%⁹.

Si se incluyen los aportes a la seguridad social, mientras un trabajador sujeto al régimen general que percibe la remuneración mínima (S/. 460 mensuales a diciembre de 2005) genera un costo laboral mensualizado de S/. 733,14; en el caso del régimen la-

boral especial de la Mype, dicho costo asciende a S/. 520,36 y en el sector agrario, a S/. 519,20. Tras la supresión del IES, la diferencia entre el costo laboral Mype y el agrario para todo efecto no sería relevante. Si con esos costos laborales no hay avances significativos en la formalización de la planilla en la Mype, el asunto correspondería más a problemas serios de productividad de la Mype como unidad productiva.

Opciones de políticas

Frente a la poca eficacia de los regímenes laborales especiales en la formalización de empleo (Mypes y agrario), la propuesta plantea reformar las leyes correspondientes, introduciendo incentivos económicos más tangibles, tales que promuevan efectivamente la formalización de la planilla en las Mypes pero que, a la vez, no profundicen la segmentación del mercado laboral.



Foto CIES

Grandes empresas. Son las que están absorbiendo más empleo.

9/ Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2005). *Encuesta permanente de Empleo*. Lima: INEI, setiembre.

Para ello se propone, en primer lugar, incluir en el Plan Nacional Mype (que a la fecha adolece de la Resolución Ministerial correspondiente) una propuesta de reforma del régimen laboral Mype, que incluya beneficios tangibles en cuanto al acceso a seguridad social. Asimismo, debiera contemplarse la incorporación de una propuesta de un seguro integrado de riesgos Mype: salud, pensiones y cobertura de activos.

El plan también debe contener compromisos claros de la Sunat y del MEF para reformar el régimen único simplificado (RUS). La reforma debiera contemplar que las boletas de venta de las Mype otorguen crédito tributario a empresas contratistas o, en su defecto, establecer un incentivo efectivo de acogerse al régimen general. Finalmente, el Plan Nacional Mype debe centralizar los recursos con destino a Mypes en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en concordancia con su papel rector en la materia.

En segundo lugar, se requiere lanzar un programa masivo de compras estatales que centralice la demanda de sectores y que premie la generación de valor agregado local; así como, las articulaciones de empresas grandes y medinas con pequeñas y microempresas. Un programa de esta naturaleza, con compras por un millón en productos y concentrado en industrias ligeras —confecciones, mobiliario, calzado— beneficiaría a cerca de 150 microempresas —3 mil puestos de trabajo por cada S/. 23 millones (US\$7 millones)—. Para que un programa de este tipo tenga efectos en la dinamización del sector microem-



Foto CIES

Empleo informal. *Es necesario introducir incentivos económicos para la formalización.*

presarial y en el empleo, necesitaría multiplicar por 10 dichos requerimientos.

Otras acciones necesarias son: 1) reforzar el papel que desempeña el MTPE como entidad rectora de la promoción y desarrollo de la microempresa; 2) mejorar la asignación presupuestaria para la promoción regular de las Mypes; pasar de los S/. 15 millones que por todo concepto se encuentra en los diferentes sectores, a no menos de S/. 50 millones anuales; 3) proponer planes de desarrollo para las Mypes, en el marco de conglomerados regionales/cadenas productivas; y 4) lanzar el sistema de información de mercados para las microempresas, en alianza con los gobiernos locales.