

Introducción

Pareciera no haber política de empleo en el Perú actual. Da la impresión que el conjunto de acciones realizadas por el gobierno en materia laboral se relaciona más con las demandas y conflictos que surgen a diario, que con una estrategia orientada a promover crecimiento económico con empleo digno y productivo. Dichas demandas son a su vez alentadas por un discurso político que, aunque se muestra cauto en materia macroeconómica, parece desconocer los procesos y tiempos que se requieren para obtener resultados importantes en el mercado laboral. Se necesita, pues, abordar la problemática laboral con una perspectiva orgánica y con prioridades claras. En este ensayo, además de un breve análisis de la situación actual del mercado de trabajo, se comentan los principales desafíos que tiene ante sí el país en materia de políticas de empleo en los próximos años.

Contexto

Tendencias de mediano y largo plazo

Las tendencias de mediano y largo plazo que condicionan los resultados del mercado laboral peruano, son bastante conocidas. Sobre los condicionantes de largo plazo existen diversos estudios que señalan tres factores principales: a) el crecimiento inusitado de la población hace 20 a 30 años, que ha determinado un crecimiento excepcional de la oferta laboral en la última década; b) un

crecimiento aún importante de la tasa de participación laboral, especialmente femenina, que exacerbó el crecimiento de la oferta laboral; y c) una reducción tendencial de la demanda de mano de obra, que se deriva de la producción, unida a una baja tasa de absorción de empleo de la economía.

Estos factores –crecimiento de la oferta y caída de la demanda laboral– han dado origen al denominado excedente de mano de obra, que no pudo ser colocado adecuadamente en el mercado laboral. Este excedente, como sabemos, no generó altas tasas de desempleo, sino más bien implicó una reducción de los ingresos reales en el mercado de trabajo. Es decir, se tradujo en mayor subempleo. Como este excedente es el acumulado de varios años en que existió exceso de oferta, es claro que difícilmente podrá desaparecer en el corto plazo.

En este marco, a inicios de 1990, se aplicaron diversas reformas que intentaron generar mayor apertura y promover el mercado en las diversas instancias de la vida económica del país. Este modelo generó efectivamente crecimiento acelerado por un período (1993–1997) y, al mismo tiempo, una mayor vulnerabilidad de la economía ante *shocks* exógenos, que motivaron una de las crisis más prolongadas de los tiempos recientes (ver el gráfico 1).

En términos de los resultados laborales, este crecimiento generó efectivamente empleo, pero de baja calidad, lo cual ha sido resaltado en diversos estudios. Se sabe que creció el empleo no asalariado o inde-

«...–crecimiento de la oferta y caída de la demanda laboral– han dado origen al denominado excedente de mano de obra, que no pudo ser colocado adecuadamente en el mercado laboral»

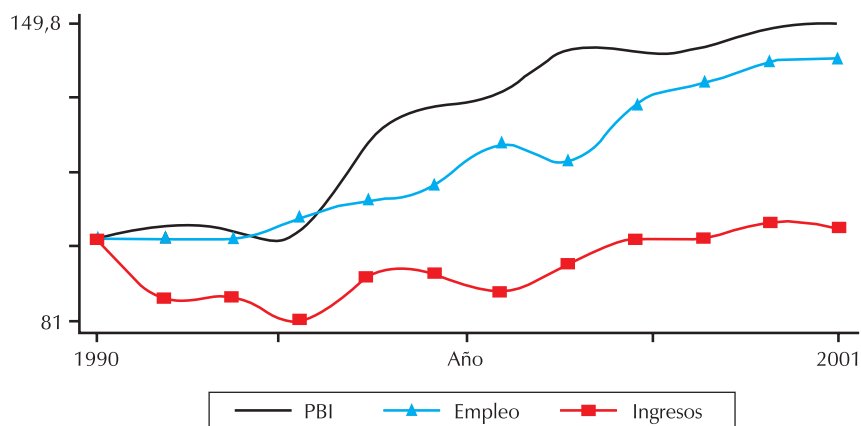
pendiente. Entre los asalariados, creció el empleo en la microempresa, mientras que la gran empresa redujo su participación. Se expandió el empleo en el sector de servicios y comercio, mientras que la manufactura redujo su nivel de empleo. La informalidad cayó inicialmente, pero luego se incrementó de tal manera que, en la actualidad, el empleo sin contrato es la moda. Finalmente, la protección social se redujo porque disminuyeron las tasas de afiliación a pensiones y a la seguridad en salud.

En el caso de los ingresos laborales, estos se mantuvieron estancados hasta la segunda mitad de la década de 1990. Curiosamente, estos ingresos se han empezado a recuperar e incluso incrementar en el

1/ El autor desea agradecer los comentarios de Javier Escobal, Carmen Vildoso, Norberto García, los asistentes al Seminario Anual 2002 del CIES y aquellos asistentes a un taller organizado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Gráfico 1

Evolución del PBI, empleo total e ingresos laborales
(Índice inicial = 100)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)
Elaboración propia

período de recesión. La explicación a este fenómeno es que esto ha ocurrido de manera simultánea a un incremento en los niveles de desigualdad en los ingresos laborales. El mercado de trabajo, aun cuando mantiene una presión a la baja en la mayor parte de los casos, ha empezado a premiar a ciertos segmentos de la población. Por ejemplo, se ha generado una segmentación muy clara por educación: si en 1990 los trabajadores con educación superior ganaban dos veces lo que los trabajadores sin educación superior, esa cifra subió a 3,2 en el año 2000.

Resultados de corto plazo

Como era de esperarse, estas tendencias no han podido ser alteradas en el corto plazo, a pesar del proceso de reactivación que se ha empezado a observar desde el segundo trimestre de 2002. Nuevamente, el empleo formal no se ha dinamizado, a pesar de que el empleo total sí se ha reactivado. Esto quiere decir que lo único que

ha ocurrido hasta la fecha en el mercado de trabajo, como resultado de la reactivación reciente, es un efecto participación o efecto "trabajador alentado", lo cual es usual en nuestro medio².

No podría ser de otro modo. La dimensión de la crisis de más de cuatro años, ha debilitado la capacidad de generación de empleo formal de la economía pe-

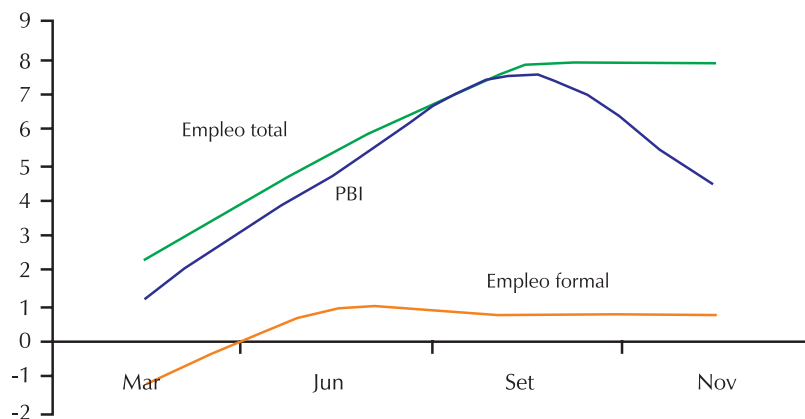
«...si en 1990 los trabajadores con educación superior ganaban dos veces lo que los trabajadores sin educación superior, esa cifra subió a 3,2 en el año 2000»

ruana. La reactivación reciente solo ha logrado acercar los niveles de empleo formal a los que existían en el año 2000, y queda un gran trabajo por hacer para recuperar los niveles de empleo que alcanzó la economía antes de la recesión (ver el gráfico 2).

2/ Diversos estudios han mostrado que en el Perú la tasa de participación es pro cíclica. Véase: MTPE (1998). "La tasa de participación y sus efectos sobre el mercado laboral peruano", en *Boletín de Economía Laboral*, Nº 7. Lima: MTPE, abril. Véase también Chacaltana, Juan (1999). "Un análisis dinámico del desempleo en el Perú". Lima: Fondo de Investigaciones del programa Mecovi-Perú, INEI, marzo.

Gráfico 2

Efectos de la reactivación de 2002 sobre el mercado de trabajo
(Variaciones porcentuales contra mismo mes del año anterior)



Fuente: INEI y MTPE

Ante este efecto positivo en la tasa de participación y la ausencia de cambios importantes en el índice de empleo formal, es natural esperar que el empleo que se ha generado sea de baja calidad. Esto se puede confirmar en el gráfico 3. La diferencia entre el empleo total y el empleo formal es el subempleo y, como se puede observar, este es el indicador que ha venido creciendo, a pesar de la reactivación y de que el desempleo se redujo ligeramente.

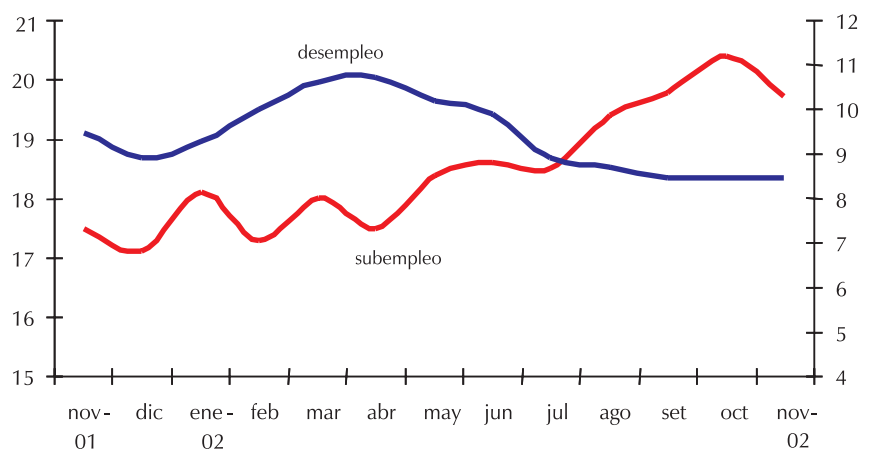
Evidentemente, más subempleo significa menores ingresos promedio. Esto se confirma en el gráfico 4, que muestra la estimación de dos medidas de tendencia central. Tanto la mediana como la media indican que, en el tercer y cuarto trimestre de 2002, los ingresos medios se han reducido. Es claro que el crecimiento del empleo reciente ha ocurrido, principalmente en los tramos más bajos de la distribución de los ingresos laborales.

No debe sorprender a nadie que los resultados del mercado de trabajo aún no sean satisfactorios, a pesar de la reactivación. Sería ilusorio, y hasta poco serio, esperar o alentar expectativas con respecto a que el mercado laboral pro-

«Sería ilusorio, y hasta poco serio, esperar o alentar expectativas con respecto a que el mercado laboral produzca resultados en tan breve plazo»

Gráfico 3

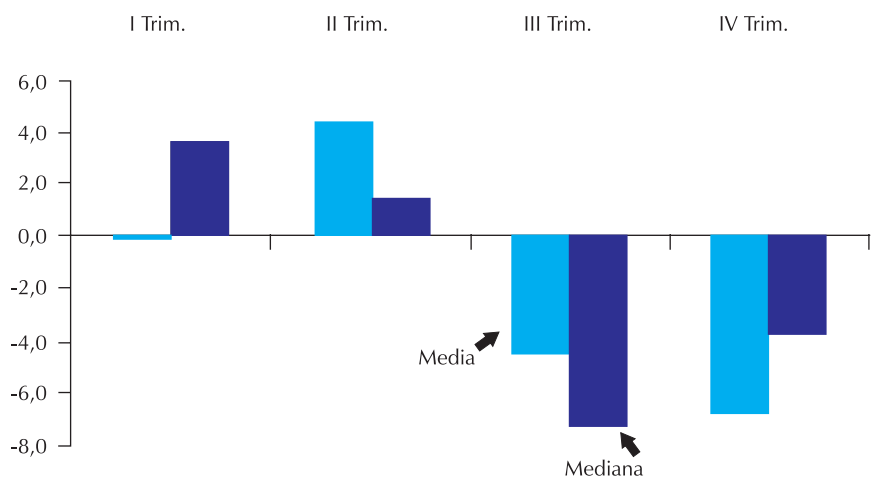
Lima Metropolitana: evolución del desempleo y subempleo^{1/} (Porcentaje)



1/ En los últimos meses, el INEI dejó de publicar el índice de subempleo por ingresos. Ahora solo publica el índice de subempleo por horas.
Fuente: INEI-EPE

Gráfico 4

Lima Metropolitana: ingresos laborales (Variación porcentual respecto del mismo trimestre del año anterior)



Fuente: INEI-EPE

duzca resultados en tan breve plazo. De hecho, para que variables importantes como el empleo formal o los ingresos reales se alteren de manera significativa, se requeriría de algunos años de crecimiento sostenido y de ganancias de productividad importantes.

Los desafíos de mediano y corto plazo

Este panorama impone numerosos e importantes retos a las políticas de empleo. En esta sección enu-

meramos cinco retos que nos parecen prioritarios, aun cuando ciertamente deben haber más. Aunque no todos son temas que puedan ser atendidos vía políticas laborales en sentido estricto, cabe indicar que estos parecen ser los temas más importantes que conforman la agenda laboral actual.

Desafíos de mediano y largo plazo

Los retos más importantes son probablemente los de mediano plazo, en la medida que existen problemas estructurales asociados a los principales resultados laborales en el momento actual.

a. Incrementar la elasticidad producto–empleo

Uno de los mayores retos de las políticas, a futuro, es hacer que el crecimiento derive sus beneficios hacia la población. En una economía sana, el espacio a través del cual el crecimiento económico “gotea” hacia la población, es el mercado de trabajo. Lamentablemente, la experiencia de los últimos años ha sido, precisamente, que los éxitos macroeconómicos no parecen haber sido percibidos por la población en general.

Una de las claves para entender este punto, es que la elasticidad producto–empleo (en particular, la elasticidad producto–empleo formal) parece ser muy baja en el Perú: algunos estudios realizados la sitúan en niveles que van de 0,2 a 0,5³. Este parámetro es de extrema importancia: quiere decir que para que el empleo adecuado crezca en un punto porcentual, la producción debe crecer entre 2 a 5 puntos porcentuales, dependiendo de la estimación que se tome. Dado que la oferta laboral está creciendo entre 3% a 3,5% anual, esto significa que la econo-

mía debería crecer en 6% a 7% anual, asumiendo optimistamente que esta elasticidad es 0,5⁴.

Con respecto a la elasticidad producto–empleo, diversos estudios coinciden en señalar que esta es baja porque el crecimiento del país se basa en sectores que no son intensivos en mano de obra. Una solución sería fomentar un crecimiento basado en sectores intensivos en mano de obra, como el turismo, la agricultura o agroindustria, la construcción, etc. En realidad, esto no es tan fácil porque si bien estos sectores efectivamente absorben una gran cantidad de empleo, también es cierto que este último es el de más baja calidad en el mercado de trabajo. Es bastante claro en la agricultura, pero también se cumple en otros sectores. En el caso del turismo, por ejemplo, más del 70% de los trabajadores de restaurantes labora sin contrato⁵.

Otra opción es ya no apostar por sectores económicos, sino por tipos de empresas. En este caso, las empresas más intensivas en mano de obra son naturalmente las pequeñas empresas⁶. El gobierno actual ha puesto una gran expectativa en este sector. Así, se ha creado el Vice Ministerio de Promoción del Empleo y las PYME, una Dirección Nacional de PYME; y se han lanzado varios programas e iniciativas con el fin de apoyar a este sector. Entre estas últimas, quizá la más comentada ha sido la denominada Ley de Micro y Pequeña Empresa o Ley PYME⁷.

Lo primero que habría que decir es que, en este caso, también se aplica el mismo razonamiento que en el caso de los sectores intensivos en mano de obra: el empleo en este sector es de una calidad muy baja y, por tanto, si se generan empleos adicionales en él, tendrían esa misma calidad. En se-

gundo lugar, es necesario repensar el tema de la política de apoyo a este sector. Diversos estudios han mostrado que los programas de apoyo que se han implementado en este sector –microcrédito o servicios de desarrollo empresarial–, cuando han funcionado, han logrado aumentar el nivel de ventas y de rentabilidad de las empresas. Sin embargo, en ningún caso se ha logrado mostrar que esos incrementos se traduzcan en mejores condiciones laborales para los trabajadores de las PYME. Es decir, las políticas de apoyo estarían beneficiando al 15% de la PEA ocupada en este sector (que es la proporción de patrones) y el resto se quedaría en el más absoluto abandono, porque ni siquiera tienen derechos de asociación. Ciertamente, una Ley PYME no va a resolver esto y, más aún, ninguna política específica aislada lo hará. En todo caso, se requiere que el Estado como un todo genere un ambiente favorable para la generación de negocios, lo cual pasa por cambios económicos, sociales y hasta culturales a favor de la PYME.

3/ La elasticidad producto–empleo mide el crecimiento porcentual del empleo ante un crecimiento porcentual del PBI dado.

4/ Aun más, este crecimiento sería suficiente solo para acomodar el flujo de nuevos ingresantes en el mercado, sin alterar para nada el excedente (*stock*) ya existente.

5/ El tema es que la productividad en este sector es bastante baja y se ha reducido en los últimos años, a pesar de que se ha incrementado el número de turistas, debido a que el gasto medio por turista ha disminuido, así como la estancia media. Ver Chacaltana, Juan (2003). “Restricciones a la generación de empleo en el sector turístico”. Mimeo. Lima: CIES, Red de Políticas de Empleo.

6/ Se les denomina PYME o MYPE o MIPYME, según incluyan a microempresas, pequeñas empresas y/o medianas empresas.

7/ Entre otras cosas, este proyecto de Ley incorpora diversos conceptos de apoyo al sector. Sin embargo, lo más notable es la inclusión de un régimen laboral especial, en el cual se exoneran de diversas cargas laborales a las PYME.

En suma, es claro que los sectores intensivos en mano de obra lo son debido a su baja productividad y, por lo tanto, que la calidad del empleo que en ellos se genera no es precisamente la mejor. Lo que no resuelve el problema de la elasticidad producto-empleo, a menos que se eleve sostenidamente la productividad de dichos sectores.

b. Incrementar la productividad del trabajo

Precisamente, en la productividad del trabajo está la clave del problema, pues es la fuente básica de las mejoras en los salarios reales y de los niveles de vida de los trabajadores. Una productividad laboral baja hace que se incrementen los costos unitarios de producción y que los retornos de los negocios bajen, lo cual ciertamente no le conviene a nadie: ni a los trabajadores ni a los empresarios.

Lamentablemente, la productividad del trabajo no parece estar mejorando en los últimos años (ver

el gráfico 5). Luego de crecer hasta 1997, el índice de productividad del trabajo se redujo sostenidamente hasta hace poco y la recuperación reciente es aún muy leve, como para alterar la tendencia de este indicador. ¿Por qué es tan baja la productividad del trabajo? Esta es una de las preguntas centrales de la economía del trabajo. La literatura especializada reconoce entre sus determinantes de mediano plazo a los siguientes factores: a) la calidad media de la fuerza de trabajo, b) la cantidad de bienes de capital utilizados por cada unidad de trabajo, y c) el grado de eficiencia con la cual se combinan el capital, el trabajo y otros insumos de producción.

Con respecto a la calidad del trabajo, esta se basa tanto en la condición de salud física de la persona como, al mismo tiempo, en el nivel educativo o de calificación. Pocos son los estudios que relacionan la salud con la productividad⁸. Más frecuentes son los análisis por el lado de la educación. Es bastante conocido que en las

«...en la productividad del trabajo está la clave del problema, pues es la fuente básica de las mejoras en los salarios reales y de los niveles de vida de los trabajadores»

últimas décadas ha habido una expansión de la educación básica en el país, pero a costa de una reducción de la calidad educativa (Saavedra y Suárez 2002⁹). Al mismo tiempo, ha ocurrido un crecimiento acelerado del mercado de capacitación laboral, que lejos de suplir las deficiencias de la educación básica, repite sus problemas de calidad y de dispersión en términos de calidad.

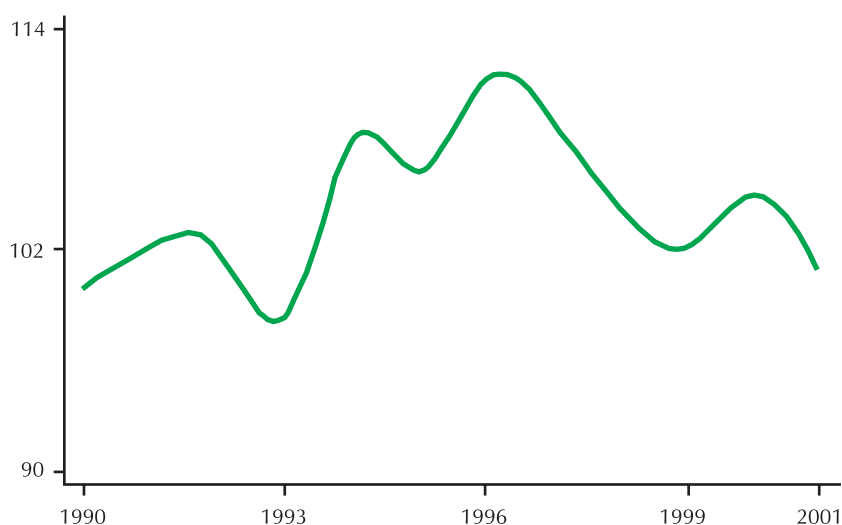
El problema central, en este mercado de capacitación, es que concurren dos fallas de mercado que son centrales. Por un lado, aun cuando se ha probado que la capacitación en las empresas es la que mayores retornos produce, estas no tienen incentivos suficientes para invertir en la capacitación

8/ Véase por ejemplo: Murrugarra, Edmundo y Martín Valdivia (2000). *The Returns To Health For Peruvian Urban Adults: Differentials Across Gender, the Life Cycle and the Wage Distribution*, Documento de Trabajo A-532. Washington, DC: BID. Cortez, Rafael (1999). "Salud y productividad en el Perú: un análisis empírico por género y región". Washington, DC: BID.

9/ Saavedra, Jaime y Pablo Suárez (2002). *Financiamiento de la educación en el Perú*, Documento de Trabajo N° 38. Lima: Grade.

Gráfico 5

Evolución de la productividad del trabajo (Índice 1990 = 100)



Fuente: INEI, MTPE

de los trabajadores porque no se pueden apropiarse completamente de los beneficios de esta inversión (Chacaltana y García 2001¹⁰). Desde este punto de vista, la capacitación se convierte en una externalidad para las empresas, que se exagera con la rotación laboral. Por otro lado, dado que la capacitación es un bien cuya calidad solo se puede conocer luego de ser consumido, surgen problemas de información incompleta y asimétrica. Así pues, el mercado de capacitación es caótico, disperso y de baja calidad. El reto, en este caso, consiste en generar un sistema que administre este tipo de fallas, ya sea a través de mecanismos de información, tanto para la oferta como la demanda, o de mecanismos que permitan a las empresas internalizar la adquisición de un bien muy esquivo.

Con respecto a la relación capital trabajo, lo que se ha observado en las últimas décadas es que esta ratio ha venido disminuyendo, incluso en años en que el país crecía de manera acelerada (ver

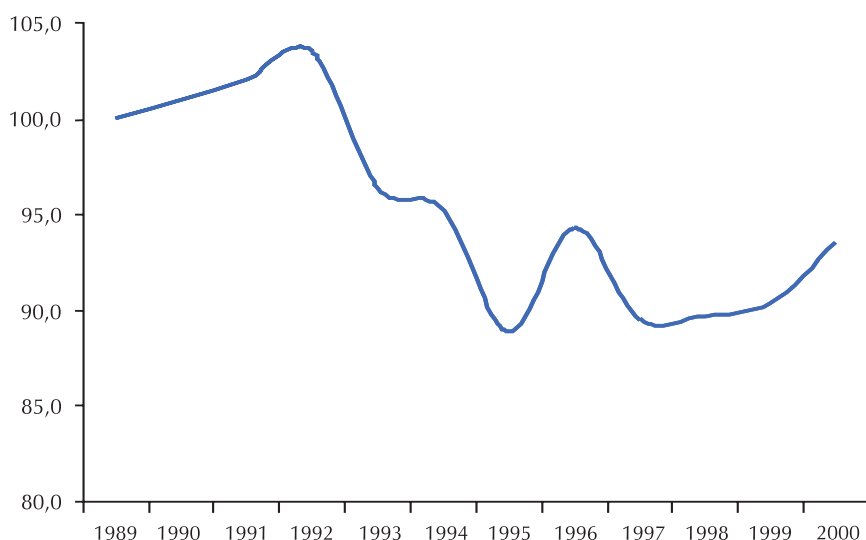
el gráfico 6). Según estimaciones de Seminario y Beltrán (2002)¹¹, el stock de capital en el Perú ha venido creciendo a tasas bastante bajas, menores que la tasa de crecimiento del empleo. Esta reducción, evidentemente, tiene una influencia decisiva en la productividad media del trabajo. En Estados Unidos, un estudio reciente encontró que el incremento de productividad observado en la década de 1990, se explica en un 54% por incrementos de la relación capital trabajo¹². Si esas mismas proporciones se aplicarían en el Perú, tendríamos muy claro que lo que falta urgentemente en el país son incrementos en el stock de capital y mejoras tecnológicas.

Desafíos de corto plazo

De los innumerables retos que se presentan en el corto plazo, en esta sección comentamos tres que nos parecen de crucial importancia, pues delimitan el trabajo de mediano plazo en esta materia.

Gráfico 6

Perú: evolución de la relación capital trabajo
(Índice 1989 = 100)



Fuente: Seminario y Beltrán 2002

«...es a través del mercado de trabajo que la producción debiera trasladar sus beneficios a la población. Lamentablemente, este mercado es bastante imperfecto»

a. Promover instituciones para el mercado de trabajo

La regulación laboral es uno de los temas más delicados en los debates recientes. Aquí se suelen dividir las escuelas de pensamiento y se terminan los consensos, ya que es bastante sencillo tomar partido por una u otra parte de la relación laboral. Esto se deriva del hecho que, en una economía de mercado, el trabajo es un factor de producción y, a la vez, fuente de bienestar de las personas.

De hecho, es a través del mercado de trabajo que la producción

10/ Chacaltana, Juan y Norberto García (2001). *Reforma laboral, capacitación y productividad, la experiencia peruana*, Documento de Trabajo N° 139. Lima: OIT/ETM Países Andinos.

11/ Seminario, Bruno y Arlette Beltrán (2002). "Crecimiento económico en el Perú 1896-2002: nueva evidencia estadística". Mimeo. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

12/ Jorgenson, Dale y Kevin J. Stiroh (2000). *Raising the speed limit: US economic growth in the information age*, OECD Economics Department Working Papers 261. París: OECD Economics Department. Estos autores encuentran que los incrementos en la productividad americana se explican en 54% por la cantidad de capital, 31% por mejoras en eficiencia y 15% por mejoras en la calidad del trabajo.

debiera trasladar sus beneficios a la población. Lamentablemente, este mercado es bastante imperfecto. Existen notables “fallas de mercado”, tales como asimetrías de información (los empresarios no pueden predecir el nivel de esfuerzo de los trabajadores y deben encontrar mecanismos para motivarlos) y de poder de negociación (una de las partes de la relación laboral tiene más poder que la otra).

La regulación históricamente se ha concentrado en el tema del poder de negociación. Asumiendo que la parte más débil de la relación laboral son los trabajadores, se ha tratado de “protegerlos” con diversas normas o beneficios. En otros momentos, como en la década pasada, ocurrió lo inverso. Sin embargo, el papel del Estado debiera ser velar por el buen funcionamiento del mercado de trabajo, es decir, eliminar las “fallas del mercado”. En el caso específico de la relación laboral, se trata de equiparar el poder de negociación de ambas partes, no de darle mayor poder a una de ellas.

El camino de una legislación excesivamente protectora de los trabajadores genera problemas de cumplimiento en empresas de baja productividad (que son la mayoría) e informalidad. Una opción más viable es el desarrollo o fortalecimiento de instituciones para el mercado de trabajo (como los sindicatos), de la autoridad del trabajo y el diálogo social como institución, instituciones que casi desaparecieron en la última década.

La tasa de sindicalización se redujo de 40% a 4% en la década de 1990, como consecuencia de la reforma laboral y el propio desprestigio de ciertos sindicatos. Esto fue, claramente, un exceso y ha motivado la necesidad de promo-

ver, otra vez, el movimiento sindical. La respuesta del Congreso ha sido aprobar la negociación por rama en todos los casos, alternativa que no es necesariamente eficiente. Es claramente necesaria en la construcción civil, porque la naturaleza de las obras hace muy difícil que los trabajadores puedan ejercer sus derechos de asociación. Sin embargo, en otras actividades, donde las relaciones laborales son más estables, puede entorpecer el desarrollo de las relaciones laborales.

Sería un error pensar que equiparar las asimetrías se resuelve solo con la sindicalización. Se necesitan esquemas más amplios, que involucren a más trabajadores. Para ello es importante el diálogo social como institución. Uno de los grandes avances en esta área ha sido el Consejo Nacional del Trabajo, a partir del Gobierno de Transición. Aunque esta iniciativa aún tiene dificultades –como la escasa representación de trabajadores de las PYME y el papel que debe desempeñar el Ministerio de Trabajo en él–, es claro que ha logrado consensos en temas bastante complejos. Sin embargo, es necesario fortalecer este mecanismo, pues solo los consensos alcanzados mediante el diálogo son sostenibles en el tiempo.

Más importante aún es promover la Autoridad del Trabajo, que casi ya no existe en el Perú. El Ministerio de Trabajo se ha debilitado paulatinamente, ha perdido su papel rector en materia de políticas de empleo y hasta ha enfrentado varias iniciativas para su eliminación. Como consecuencia, en la actualidad, la probabilidad de detección de una infracción laboral es casi cero. El ministerio no tiene capacidad real para supervisar las relaciones de trabajo más que en un número reducido de empresas, pues se basa en un esquema cen-

tralizado y directo. Así, el desafío hacia el futuro consiste en fortalecer la Autoridad del Trabajo, por ejemplo, delegando partes de las labores de inspección a entidades descentralizadas, para lo cual se puede aprovechar el proceso de regionalización actual.

b. Reducir y administrar el riesgo de desempleo

Probablemente, el fenómeno reciente más importante del mercado de trabajo es el incremento de la rotación laboral y la reducción de la duración del empleo. Si en 1990 los empleos duraban en promedio unos 6 años, en la actualidad duran solo 4 años¹³. Hoy, un 40% de la PEA se encuentra cambiando de estatus ocupacional (empleo, desempleo, inactividad) al interior del año. Aun más, solo el 50% de la PEA habitual tiene empleo 12 meses seguidos y el 26% de la misma experimenta, al menos, un episodio de desempleo al interior del año (Chacaltana 1999). Todo esto ha determinado un incremento en el riesgo de desempleo, definido como la probabilidad de quedarse sin ingresos en los siguientes doce meses.

El riesgo de desempleo y la rotación laboral, en general, son fenómenos de singular importancia para diversas políticas laborales¹⁴. La pregunta es, entonces, ¿cómo

13/ Datos para asalariados privados en Lima Metropolitana (Fuente: Enaho 1990–2000).

14/ Un riesgo de desempleo elevado, por ejemplo, limita las posibilidades de políticas tipo seguro de desempleo o cesantía, dado que convierte esta opción en muy costosa o, de lo contrario, solo atractiva para individuos con riesgo bajo, con lo cual la cobertura sería muy baja. Asimismo, exacerba el problema de la externalidad en la capacitación proporcionada por las empresas, que ven reducidos, más aún, sus incentivos para invertir en este tipo de bienes (ver Chacaltana y García, 2001).

se puede administrar este riesgo de manera adecuada? Como se sabe, un riesgo puede ser: reducido, mitigado o sobrellevado. Usualmente, las estrategias más eficientes son aquellas que previenen los riesgos en los individuos, porque son menos costosas. En el caso del riesgo de desempleo, la forma natural de prevenirlo, además de reducir la volatilidad macroeconómica, es incrementando la empleabilidad de las personas, concepto que se refiere a la capacidad de cada individuo de ser empleado y reemplazado en cada momento del tiempo. Las políticas que incrementan la empleabilidad de los individuos son las denominadas políticas "activas", las cuales buscan generar en los individuos una reacción que les permita salir de su condición de baja empleabilidad por ellos mismos, a través del aprovechamiento de cursos de capacitación o bolsas de empleo, por ejemplo.

Al respecto, se debe decir que el Ministerio de Trabajo interviene en casi todas las políticas "activas" posibles. Tiene programas de capacitación como el Programa ProJoven, que capacita por tres meses y coloca en pasantías de otros tres meses a jóvenes de bajos recursos¹⁵; así como un programa de

información laboral, denominado Sistema de Información Laboral (SIL), cuyo objetivo es ayudar en la colocación de personas en empresas, facilitando así el contacto entre la oferta y demanda laboral. Finalmente, ha emprendido un programa de empleo temporal, denominado "A Trabajar Urbano", que está siendo ejecutado en los distritos urbanos más pobres del país, con un presupuesto considerable.

Los programas que han sido evaluados han producido resultados importantes. Así, diversas evaluaciones realizadas a ProJoven y una reciente al SIL, indican que estos programas producen retornos económicos interesantes. En el gráfico 7 se muestra que los ingresos de los beneficiarios de ProJoven van aumentando y que los beneficiarios del SIL tienen más probabilidades de conseguir empleo que un grupo de control, en ambos casos, luego de haber pasado por el programa. En el caso de ProJoven, estos retornos parecen estar relacionados con la pertinencia de la capacitación que proporciona; mientras que en el caso del SIL, los resultados parecen estar asociados a que el programa construye redes sociales, que en el caso peruano son muy importantes para conseguir empleo.

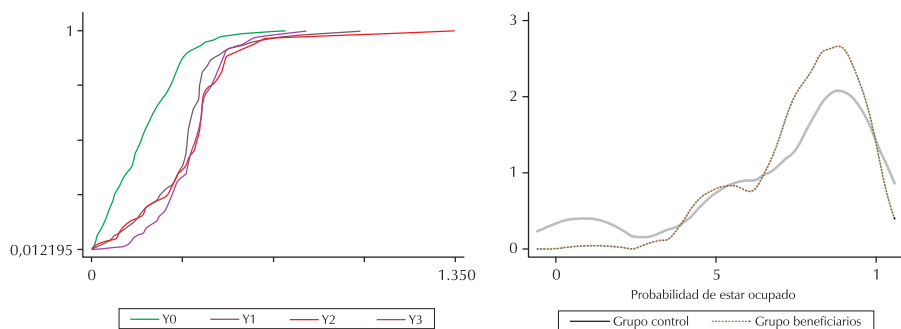
«En el caso del riesgo de desempleo, la forma natural de prevenirlo, además de reducir la volatilidad macroeconómica, es incrementando la empleabilidad de las personas...»

Entonces, si estos programas funcionan bien, ¿cuál es el problema? El problema central es que, precisamente, estos programas son solo eso: programas, es decir, no constituyen políticas laborales en sentido estricto. Lo que se requiere para resolver el problema de la capacitación o la información laboral, y en general los problemas laborales del país, son políticas y no solo programas. Lamentablemente, en las últimas décadas, el Ministerio de Trabajo, el encargado por Ley de las políticas de empleo, paulatinamente ha ido perdiendo su papel rector en materia de políticas de empleo y ha elaborado programas que pueden mostrar resultados interesantes, pero que tienen los problemas de las intervenciones directas. Por ejemplo, algunos de los programas más interesantes son muy pequeños: ProJoven capacita a 8 mil jóvenes al año (cuando hay 400 mil jóvenes que no estudian ni trabajan en el Perú) y el

15/ Existe también un programa denominado Fondoempleo, en el cual participa el Ministerio de Trabajo, otros ministerios y la empresa privada. Este fondo financia proyectos de capacitación a través de mecanismos competitivos. Las evaluaciones de este fondo indican que, desde el punto de vista social, estas inversiones son altamente rentables.

Gráfico 7

Impacto de las políticas "activas"



Fuente: Chacaltana, Juan y Dennis Sulmont (2002). "Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo". Lima: CIES, Red de Políticas de Empleo.

SIL funciona con un presupuesto de 600 mil dólares al año, dos tercios de los cuales proviene de la cooperación internacional. El reto es cómo, a partir de las experiencias que se han iniciado y que han funcionado, diseñar políticas “activas” más amplias, sin la necesidad de que el Ministerio de Trabajo o el Estado en general intervengan directamente¹⁶.

c. *Descentralizar las políticas de empleo*

Paradójicamente, en un contexto de recursos limitados, una de las pocas alternativas que existen para potenciar las políticas de empleo, es su descentralización. Esto no quiere decir que se deben descentralizar los programas que actualmente se ejecutan desde el Ministerio, lo cual sería altamente ineficiente. De lo que se trata, más bien, es de descentralizar las políticas de empleo, es decir, embarcarse en un proceso más amplio de transferencia y/o delegación de conocimientos ya adquiridos y competencias hacia instancias descentralizadas.

Ciertamente, el tema de la descentralización tiene su propia dinámica y debe haber temas más importantes en la actualidad. Sin embargo, en el mediano plazo, este proceso no tendrá sentido si no permite mejores oportunidades para los pobladores de las regiones, en particular, si no contribuye a mejorar las condiciones laborales. Para ello, en primer lugar, es necesario reconocer que hablar de “mercados de trabajo regionales” puede ser, en ciertos casos, demasiado. Fuera de Lima, solo en Piura, Lambayeque, La Libertad, Junín, Ica y Arequipa, se puede hablar de mercados de trabajo intermedios. En los otros casos, los mercados de trabajo se encuentran en niveles de desarrollo bastante precarios (ver el gráfico 8).

Gráfico 8

Desarrollo relativo de los mercados de trabajo por departamentos



Elaboración propia

La razón principal es que fuera de Lima y de un par de ciudades intermedias, el país es altamente rural (ver el gráfico 9). Hasta se podría decir que si se sacara a Lima del país, Perú sería un país cuasi rural. Esto impone peculiaridades que se deben tener en cuenta a la hora de diseñar estrategias de desarrollo y políticas de empleo. En el campo, los análisis del mercado de trabajo deben ser combinados con el de otro activo altamente importante: la tierra, en muchos casos de baja productividad, tanto como la del propio factor trabajo.

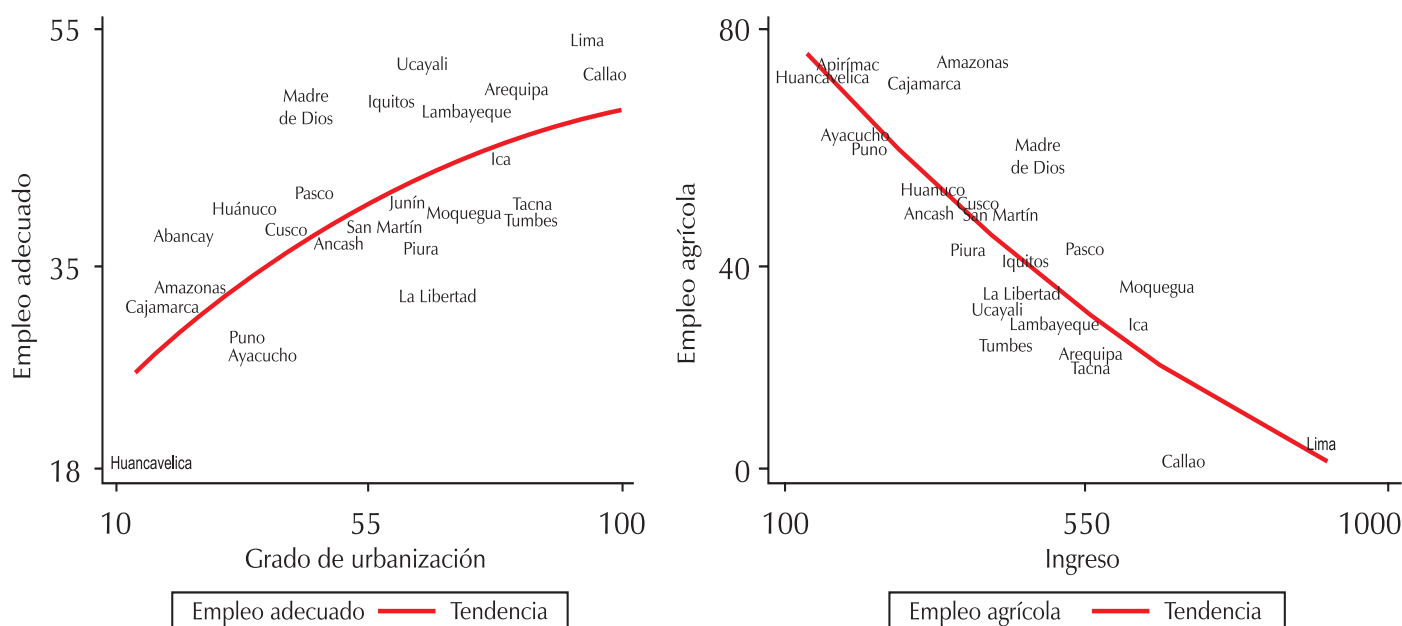
Este hecho es de notable importancia porque en las regiones más rurales existe menos empleo adecuado, lo cual está altamente relacionado —directa o indirectamente— con el desempeño de la agricultura. Como se puede apreciar en el

«El problema central es que... estos programas son solo eso: programas, es decir, no constituyen políticas laborales en sentido estricto»

16/ En el caso de la capacitación, por ejemplo, cómo a partir de los programas que han funcionado (ProJoven, Fondoempleo, etc.), se puede lograr el sistema de capacitación tan necesario en el país.

Gráfico 9

Indicadores de empleo regional



Fuente: INEI (2001). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2001-IV*

gráfico 9, cuanto mayor es el empleo en el sector agrícola, mayor es la pobreza en el departamento. Esto no quiere decir, por cierto, que para superar la pobreza se deban abandonar las actividades agrícolas ni que se deban abandonar las zonas donde no se genera empleo. El reto del empleo de calidad en las regiones pasa por el desarrollo de la agricultura y actividades conexas que le den mayor productividad. De lo contrario, tendremos más de lo que hemos vivido en los últimos años¹⁷. Las políticas de empleo pueden ayudar a este proceso, ya sea transfiriendo las capacidades que se han acumulado en años recientes en materia de promoción

17/ En los últimos cinco años han llegado a Lima cerca de un millón de personas a trabajar, proceso que no se ha detenido. Probablemente, la migración internacional se encuentre también en proceso de expansión, dado que las remesas del exterior se están incrementando notablemente.

del empleo, pero también a través de la delegación de una parte de la autoridad del trabajo a instancias descentralizadas.

Conclusiones

El estado de ánimo de la población tiene que ver, en gran medida, con su condición laboral. Por ello, no es recomendable generar demasiadas expectativas con respecto a soluciones rápidas al problema del empleo. Los plazos, lamentablemente, no son cortos. El excedente estructural de mano de obra tardó muchos años en formarse y, seguramente, tomará muchos otros reducirlo. Sin embargo, es necesario empezar cuanto antes y, por tanto, es necesario que las políticas de empleo sean ubicadas en el lugar de prioridad que les corresponde cuanto antes, para poder ayudar en este proceso.

Esto pasa necesariamente por la promoción de un crecimiento económico que no solo genere puntos porcentuales de crecimiento, sino que mejore la elasticidad producto-empleo y, a la vez, la productividad del trabajo. Pasa también por un proceso en el que el Ministerio de Trabajo recupere su papel rector en materia de políticas de empleo, que le permita ir más allá de la ejecución directa de programas, a la formulación de políticas de Estado en materia de empleo. El proceso de descentralización, actualmente en marcha, es una oportunidad brillante para fortalecer las políticas de empleo. Para ello es necesario no solo transferir capacidades y delegar autoridad del trabajo, sino combinar las políticas de empleo con estrategias más amplias de desarrollo rural.

Juan Chacaltana plantea cinco elementos de política centrales para mejorar las oportunidades de generación de empleo en el Perú: (i) ¿cómo elevar la elasticidad producto-empleo?; (ii) ¿cómo elevar la productividad del trabajo?; (iii) ¿cómo mejorar la eficacia de los arreglos institucionales relacionados con el mercado de trabajo?; (iv) ¿cómo reducir el riesgo de desempleo o los efectos de dicho riesgo?; y (v) ¿cómo aprovechar el reto de la regionalización para promover de manera más eficaz el empleo? Adicionalmente, en la última sección del documento, explora las particularidades del empleo fuera de Lima. Dicho análisis, basado en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), representa un esfuerzo pionero y, a pesar de que aún queda pendiente una mayor investigación en esta área, este es un esfuerzo que vale la pena felicitar.

Haciendo un breve resumen del análisis de Chacaltana sobre los últimos años en el área del empleo, se observa que el empleo se incrementó durante el crecimiento económico. No obstante, la participación relativa del empleo manufacturero disminuyó, lo que está más asociado a un aumento del empleo en el sector de servicios, que a caídas absolutas en el sector manufacturero. El empleo informal aumentó drásticamente, al igual que la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Asimismo, hubo una mayor dispersión de los ingresos por trabajador, a pesar de que la brecha salarial entre hombres y mujeres se ha reducido, lo que, por lo tanto, se encontraría más asociado a un crecimiento en los retornos por edu-

cación y nos dice que se ha incrementado la brecha salarial entre los educados y no educados. La tasa de rotación laboral aumentó, mientras que hubo una drástica caída en la tasa de sindicalización.

El problema que se presenta en la ponencia es una falta de la profundización en el análisis de los mecanismos causales detrás de estas tendencias. La relación causal entre las políticas laborales y determinados efectos en el mercado laboral no está claramente establecida, lo que afecta la contundencia de las recomendaciones sobre el tipo de políticas que se pueden sugerir para promocionar el empleo. Por ejemplo, las razones por las cuales disminuyó la tasa de sindicalización no son muy claras. Una explicación sería el cambio de la legislación laboral, pero la Ley de Negociación Colectiva entró en vigencia en el año 1993. Sin embargo, en el período 1985–1992, la tasa había decrecido de 30% a 12% y en el período 1993–2000, la tasa decreció hasta el 4%. Entonces, hay algo adicional que explica esta caída abrupta en el tema de sindicalización. Es muy difícil establecer relaciones causales acertadas tan sencillas, como una modificación en la legislación y una disminución en la tasa de sindicalización. Algo similar ocurre con otros aspectos del diagnóstico que Chacaltana nos ofrece. Este tipo de problema nos llama la atención sobre la necesidad de entender mejor las relaciones causales, como punto de partida para identificar políticas laborales más eficaces.

Otro tema analizado en el documento es la relación entre las refor-

«El empleo informal aumentó drásticamente, al igual que la participación de las mujeres en el mercado de trabajo»

mas estructurales, las reformas en la legislación laboral y el incremento en la precariedad del empleo. Se suponía que las reformas permitirían un aumento en la productividad del trabajo y que las empresas grandes o medianas podrían aprovechar los beneficios de la apertura, hecho que no ocurrió. Esto no ha sido explorado aún, razón por la cual también es indispensable analizar las relaciones causales.

En términos de los desafíos de políticas laborales, Chacaltana ha planteado temas críticos para la promoción del empleo, que se pueden dividir en dos áreas: el papel normativo y el papel promotor del Estado. En el papel normativo, se le da una mayor importancia al tema de balance de poderes, que se encuentra asociado a la regeneración de la institucionalidad. En mi opinión, el Consejo Nacional del Trabajo ha dado un paso hacia delante en términos de construcción de consensos, aunque presenta un problema: cuán fácil es para el Estado desempeñar un doble papel dentro del Consejo, pues es árbi-

tro entre trabajadores y empleadores y, al mismo tiempo, representa una gran masa de trabajadores no organizados (que son la gran mayoría), que no están necesariamente presentes en dicho Consejo. Por lo tanto, esta distinción es un elemento que habría que incorporar. En el papel de promotor, Chacaltana le ha dado énfasis a las políticas “activas” de empleo del Ministerio de Trabajo, como ProJoven y el programa “A Trabajar”. Sin embargo, no analiza las políticas promotoras que escapan al propio ministerio, como son las políticas de promoción asociadas con los temas de inversión.

«Hay que desarrollar políticas de provisión de bienes públicos, que promuevan oportunidades de empleo»

En mi opinión, tanto el papel regulatorio como el de promoción de políticas “activas”, que estudia Chacaltana, son de segundo nivel con respecto al papel mayor de

promoción de la inversión, el que se ata estructuralmente con el tema de descentralización. Hay que desarrollar políticas de provisión de bienes públicos, que promuevan oportunidades de empleo. El reto de la descentralización podría ser convertirse en el motor de empleo. Es decir, los mayores beneficios pueden provenir de la generación de empleo. Esto es particularmente cierto cuando se evalúa el papel de la priorización regional de la inversión pública. Los propios gobiernos regionales, más que el Gobierno Central, pueden saber qué tipo de inversión les puede brindar mayores beneficios.

Carmen Vildoso – Ministerio de Trabajo

De acuerdo con la presentación de Juan Chacaltana, existen dos formas de mejorar los ingresos de los trabajadores. La primera es la libre movilidad de la mano de obra, de modo que las personas se muevan por sí solas de lugares con baja inversión y baja capacidad productiva, a zonas donde los ingresos son más altos. La segunda consiste en llevar el empleo a zonas donde este es de baja calidad. En la ponencia se pregunta: ¿cuál de estas sería la opción más conveniente? Algo que la población viene respondiendo por sí misma desde hace décadas, como lo muestra la intensidad de las migraciones.

El Ministerio de Trabajo ha hecho estudios sobre la evolución del empleo en las veinte ciudades más representativas, identificando básicamente un tercio de ciudades con un resultado positivo, un segundo tercio de ciudades con un resultado mediocre y el último tercio donde se constata una fuerte caída del empleo. En un extremo

tenemos, por ejemplo, a la ciudad de La Libertad y, en el otro, a Iquitos. Las diferencias en los resultados se deben a la composición de la economía de la zona y a otros factores adicionales, como la existencia de vías de comunicación que favorecen un activo intercambio macroregional.

Un plan nacional de empleo debe hacerse cargo tanto de las zonas donde las personas tienen mayores oportunidades de generar ingresos, como de las zonas más deprimidas. Atendiendo a las diferencias entre regiones, se trata de definir un conjunto de políticas básicas y fundamentales que se constituyan en un marco capaz de contener y motivar planes regionales, en función de las diferentes economías regionales.

Los instrumentos de promoción del empleo del Ministerio de Trabajo –como el Sistema de Información Laboral y colocaciones, ProJoven– están hechos para ciudades con cierto desarrollo. Tan-

«Un plan nacional de empleo debe hacerse cargo tanto de las zonas donde las personas tienen mayores oportunidades de generar ingresos, como de las zonas más deprimidas»

to en ProJoven como en BonoPYME, el Estado convoca a entidades que capacitan, que responden a un estándar de calidad y que ofrecen una variedad de cursos,

entre los cuales los jóvenes o los empresarios escogen. Por lo tanto, estos modelos de intervención funcionan en lugares donde hay proveedores de capacitación. Asimismo, los centros de información laboral incrementan los ingresos de los que han pasado por este programa; su eficacia –naturalmente– depende de la existencia de una demanda de trabajadores, la que es muy limitada en las ciudades pequeñas.

Esta limitación de la política pública contagia el análisis y las con-

clusiones de Chacaltana. De acuerdo con su texto, fuera de Lima, el país es prácticamente rural, lo que es visto como un problema –que es preferible evadir– porque no hay mercados de trabajo muy desarrollados y porque las personas, además del activo fuerza de trabajo, tienen en muchos casos el activo tierra.

El desafío es profundizar el impacto de las políticas y programas de empleo, mediante varias estrategias complementarias, lo que implica una asociación con: a) polí-

ticas de desarrollo del mercado interior y articulación empresarial, por ejemplo, a través del fomento de cadenas productivas; b) promoción de escuelas productivas y desarrollo de capacidades emprendedoras; c) programas dirigidos al incremento de la productividad y los ingresos de las personas que tienen un empleo en actividades rurales.
