



# El empleo precario en el Perú, 1980-2008

una explicación alternativa del problema  
y propuesta de políticas públicas para su  
superación

Julio Gamero Requena\*

## Resumen

Las precariedades del empleo se profundizaron en el marco del ajuste estructural de los noventa induciendo una descalificación relativa de la mano de obra en desmedro de la capacidad de negociación del sector trabajador; superar estos resultados requiere un enfoque convergente entre políticas económicas, sociales y laborales. En definitiva, hace falta un esquema que incorpore la equidad en las relaciones laborales sin menoscabar el logro de una mayor productividad y competitividad de la economía.

**Palabras clave:** empleo precario, informalidad, productividad, políticas sociales, políticas laborales.

## Introducción

Nadie discute la precariedad como rasgo distintivo de la calidad del empleo en el Perú de hoy. Por el lado del acceso a la cobertura de los riesgos sociales, propios de una economía capitalista y de mercado, los trabajadores aparecen con muy bajos niveles de cobertura. Uno de cada cinco trabajadores de empresas formales trabaja en condiciones de informalidad –sin acceso a planes pensionarios, seguro de salud y de accidentes de trabajo– situación que se focaliza en el sector obrero (INEI, ENAHO 2006). Pero considerando tanto asalariados como independientes, tres de cada cuatro integrantes de la PEA carecen de cualquier tipo de cobertura social (MTPE, PEEL 2007).

En relación con la situación contractual de los trabajadores, mientras que en 1970 en Lima Metropolitana había 41 mil eventuales y 309 mil estables, en el 2006 los estables ascendían a 331 mil trabajadores pero los eventuales sumaban un millón 363 (OIT, 2008). Si se midiera la precariedad en el empleo por la proporción de empleo informal en comparación con el empleo formal, este último sólo aparece representando el 32,2% de la PEA de Lima Metropolitana mientras el empleo informal significa el 67,8% (INEI, ENAHO 2006).

Para algunos la precariedad en el empleo es el resultado de rigideces en el mercado laboral y de elevados costos laborales que traban la forma-

lización del empleo (Jaramillo, 2007). Por ello, se recomienda flexibilizar más las condiciones laborales al nivel del régimen laboral especial de la microempresa (CESDEN 2007; IPE 2008). Para otros la explicación de la precariedad en el empleo se vincula con la desregulación del mercado de trabajo acontecida en la primera mitad de los noventa (Verdera, 2007; Gamero 2007) y con la implementación de políticas sociales compensatorias y focalizadas en el marco de la desvalorización de la economía tras el ajuste estructural (Gamero, 2005).

La hipótesis de esta tesis es que la precariedad en el empleo se profundizó en el marco del ajuste estructural de los noventa, con su secuela de nuevas políticas económicas que afectaron adversamente la generación de valor agregado en la economía –induciendo una descalificación relativa de la mano de obra– junto con la aplicación de una reforma laboral que afectó la primera ronda distributiva y la institucionalidad laboral en desmedro de la capacidad de negociación del sector trabajador y con el cambio de paradigma en la política social hacia otra de corte residual y que, al focalizarse sólo en la pobreza, dejaría fuera de cualquier acción de política pública a los trabajadores formales e informales.

## Definición del empleo precario

El concepto “trabajo precario” fue adquiriendo gran importancia ante

una creciente desprotección de los trabajadores, principalmente en los países en desarrollo, frente a una situación actual de globalización.

Los cambios que se han producido se reflejan en las tendencias actuales en el ámbito laboral como la flexibilización en el mercado de trabajo, cambios en las leyes laborales que llevan a una desprotección de los trabajadores, cambios en los sistemas de seguridad social con una tendencia a la reducción en su cobertura y exclusión de algunos sectores sociales. Junto a estas tendencias se encuentran otras que son consecuencias de políticas de ajuste estructural como el debilitamiento de los niveles de sindicalización y a su vez un fortalecimiento de las empresas en las decisiones laborales (Espinoza, 2003)<sup>1</sup>.

Generalmente, para llegar a una definición de "trabajo precario" se tiende a contraponer sus características a la situación de una forma de trabajo que es considerado "típico". De acuerdo a ello, Córdova (1985)<sup>2</sup> remitiéndose al derecho laboral, considera que el trabajo típico, expresado en

el trabajo asalariado y dependiente, presenta tres características: un empleo a tiempo completo, un contrato de trabajo de duración indefinida y por último, el trabajo ofrecido es para un solo empleador (Velazco, 2000)<sup>3</sup>.

Inicialmente, se podría identificar el empleo precario como lo opuesto al trabajo típico, es decir, cuando el trabajo no llega a cumplir las características del empleo típico antes mencionado. Sin embargo, su identificación ha sido cuestionada por muchos autores, entre ellos Leyva (2000)<sup>4</sup> quien considera que el empleo atípico no necesariamente es precario, aún cuando presenten los atributos señalados (Velazco, 2000).

### ¿Qué es el empleo precario?<sup>5</sup>

Presentamos las definiciones de empleo precario de varios autores:

Según Guerra (1994)<sup>6</sup> "el empleo precario se puede definir como aquel empleo inestable e inseguro que realiza el trabajador asalariado, y que tiene en el tipo de contrato su factor más determinante".

<sup>1</sup> Espinoza, Malva (2003) *Trabajo decente y protección social*. OIT y Central Unitaria de Trabajadores de Chile.

<sup>2</sup> Córdova Efrén, "Nuevas formas y aspectos de las relaciones de trabajo atípicas", relato general al X Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Caracas, Setiembre 1985). Publicado en *Derecho Laboral*, N° 142, p. 247.

<sup>3</sup> Velazco, Tatiana. (inédito). "El empleo precario" Documento preparado a solicitud del INEI, PEEL - MTPS 2000.

<sup>4</sup> Leyva, S. (2000). *El trabajo a tiempo parcial en Chile ¿Constituye empleo precario? Reflexiones desde la perspectiva de género*. Serie Mujer y Desarrollo N° 26. Santiago, CEPAL.

<sup>5</sup> Esta sección se basa en Velazco, T. (2000), *op.cit.*

<sup>6</sup> Guerra, P. (1994) "La precarización del empleo: algunas conclusiones y un intento de operacionalización". En: *El empleo precario y el empleo atípico; revisión bibliográfica y propuestas para el debate*. Documento de Trabajo N° 105. Programa de Economía del Trabajo (PET). Santiago de Chile.

Se considera "empleo inestable cuando existe carencia de contrato de trabajo indefinido y es inseguro cuando no presenta respaldo de leyes sociales de cobertura, como las de salud o previsión" (Velazco, 2003).

Para De Diego (1985)<sup>7</sup> "se denomina precarización del trabajo a todas las formas y mecanismos que cercenan o suprimen los derechos fundamentales de los trabajadores dependientes, ya sea a través de simples incumplimientos, mediante la utilización fraudulenta de recursos legales, o a través de ocultamientos de distinta índole, que además se emplea como práctica habitual y generalizada".

Según la OIT (1998)<sup>8</sup> el empleo precario es una "relación laboral donde falta la seguridad<sup>9</sup> de empleo, uno de los elementos principales del contrato de trabajo. Este término comprende el contrato temporal y el contrato a tiempo fijo, trabajo a domicilio y la subcontratación".

Para el Instituto Nacional de Estadística del Uruguay (INE) la población ocupada en empleos precarios comprende a la población "asalariada en el sector privado de la economía que no está protegida por el sistema de

seguridad social (seguros de desempleo, de protección de la salud, de retiros y pensiones) o que se encuentra buscando otro trabajo para sustituir al actual en razón de que el mismo es poco estable o está ocupada en la categoría de ocupación de trabajadores familiares no remunerados".

Rodgers (1998)<sup>10</sup> identifica cuatro criterios para la determinación de empleo precario. El primer criterio se remite a la escasa duración del empleo o al riesgo de la pérdida de éste. El segundo criterio se refiere a las pocas probabilidades de influir en las condiciones del empleo. El tercero, evidencia el reducido grado de protección de los trabajadores en las leyes mismas, es decir, la seguridad social no se encuentra garantizada. Y el último criterio, cuando los bajos niveles de ingresos se encuentran relacionados a condiciones de pobreza.

En suma, la noción de empleo precario, si bien atañe a las características de la reproducción de la fuerza de trabajo como tal, es una condición que resulta de la interacción de múltiples elementos. Para el enfoque neoclásico y ortodoxo en materia económica, el empleo precario es resultado de los "sobrecostos" laborales, de la rigidez

<sup>7</sup> En Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y CIAT (1985), "El empleo precario en Argentina".

<sup>8</sup> OIT. (1998). *La medición del subempleo*. Informe I. Decimosexta Conferencia Internacional de estadísticos del Trabajo. OIT, Ginebra.

<sup>9</sup> "La inseguridad es distintiva del empleo precario no sólo por la inestabilidad del vínculo o la insuficiencia de las condiciones de trabajo sino también por la ambigüedad del estatuto jurídico aplicado" (Velazco, 2003).

<sup>10</sup> Rodgers, Gerry/Rodgers, Janine (eds.) (1989). *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe*. ILO, Genf.

en la legislación laboral. Lo asume, al igual en que en otros campos, como "la barrera de acceso" a la legalidad, a la formalización.

Dicha causalidad –unidimensional, por así llamarla– no se condice con la realidad. La extensión y pervivencia del empleo precario se explica más allá de un enfoque legalista. El asunto de fondo residiría en las características del proceso de acumulación: naturaleza de la inversión privada, tipo de crecimiento económico, estructura de precios relativos, dotación de capital humano, políticas públicas, marco institucional laboral, etc.

Por ello mismo, la superación del empleo precario requiere de un enfoque convergente entre las políticas económicas, sociales y laborales. De insistirse, como lamentablemente se viene haciendo<sup>11</sup> y como se hizo durante la reforma laboral de comienzos de los noventa, en "soluciones" legales, el resultado no será otro que el de una extensión y profundización de la degradación de las condiciones de reproducción de la fuerza laboral.

## El problema de investigación

No obstante el ciclo expansivo de la economía peruana, hay elementos que guardan relación con la persistencia del empleo precario:

- i) El marco institucional prevaleciente, heredero del ajuste estructural (baja tasa de sindicalización, baja capacidad de regulación de la autoridad de trabajo).
- ii) La oferta de trabajo (calificación relativa de la mano de obra).
- iii) La demanda de trabajo (productividad, grado de valor agregado en la economía, tipo de crecimiento económico).
- iv) Los cambios en la naturaleza de la política social implementada (el tránsito hacia un esquema residual).

En el primer caso se encuentra la secuela de la reforma laboral de los noventa, cuyos efectos sobre la disminución de la capacidad de negociación de los trabajadores explica la escasa recuperación de los salarios durante el último quinquenio y la continuidad de la pérdida de participación en la distribución del excedente. Junto con ellos se encuentran los cambios en la política social que afectaron la cobertura de la seguridad social. Este marco institucional, adverso a un arreglo empresa-trabajador más equitativo, se vio reforzado por la incorporación de normativas laborales que han profundizado la segmentación del mercado de trabajo, propiciando así regímenes laborales con distintos derechos.

<sup>11</sup> La reciente promulgación del DL 1086 que extiende el ámbito del régimen laboral especial de las microempresas a las pequeñas y medianas empresas (en tanto contiene a las empresas de hasta 100 trabajadores) es una muestra de ello.

En el segundo caso, aparecen problemas vinculados con la disminución en la productividad laboral y la productividad general de nuestra economía, situación que es necesario revertir si se busca una inserción más favorable en la economía mundial. En el tercer caso, el problema se relaciona con la débil asociación entre el crecimiento de nuestra economía con la generación de empleo, circunstancia que se explicaría tanto por el tipo de crecimiento económico adoptado como por la desigualdad de ingresos vigente.

En el cuarto caso, el quiebre de las políticas sociales de pretensión universal hacia un esquema de proveeduría privada de los servicios sociales, no resultó concordante con la calidad de los empleos que se generaron (en los noventa, básicamente en la microempresa). La provisión privada de los seguros de salud y de pensiones supone una capacidad adquisitiva de mayor nivel a los ingresos promedio que se configuraron tras el ajuste y la reforma laboral. El mercado de dichos servicios no se consolidará en tanto persista un promedio remunerativo que acabe concentrándose en el consumo de bienes salario y de subsistencia inmediata. Dado el nivel de ingresos de la mayoría de la PEA, la cobertura privada de los riesgos sociales se asemeja a un "bien de lujo".

¿Qué hacer para que el empleo sea un medio de inclusión y de superación de la pobreza? En otras pala-

bras, ¿para que de precario pase a la condición de empleo adecuado?

Una explicación de la casi nula mejora en los ingresos hora promedio —y por ende de la persistencia de una de las características del empleo precario— se vincula con la escasa participación de la negociación colectiva en la determinación de salarios. No obstante la recuperación en la tasa de sindicalización, ésta aún es menor al 10% de la PEA sindicalizable (en el 2000 era menos del 5% pero en los ochenta era cerca del 50%) lo cual conlleva a que los mecanismos de la negociación salarial bilateral involucren a un porcentaje minoritario de los trabajadores. A falta de una cantidad relevante de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva, el reajuste de la remuneración mínima se convierte, en la práctica, en la negociación colectiva de los asalariados formales.

Si no hay un reforzamiento de la representación de los trabajadores seguirá ocurriendo lo que ha acontecido en el último quinquenio. El PBI crece pero las remuneraciones no mejoran. Esto significa que los beneficios del crecimiento económico acaban concentrándose en un sector sin extenderse al conjunto de la PEA.

Apenas uno de cada cuatro trabajadores de las microempresas tiene acceso a algún seguro de salud y menos a una cobertura de los riesgos propios de la actividad económica. Como parte de esa reforma del mar-

co institucional, hacia uno de mayor equidad, se necesita introducir políticas sociales que faciliten la inclusión de los sectores mayoritarios de la población en los servicios de salud y de previsión. La provisión privada de dichos servicios no ha podido extenderse dada la debilidad de las relaciones salariales en la PEA y dado el bajo nivel de ingresos promedio.

### **Crecimiento económico y salarización formal de la oferta de trabajo**

Verdera (1983) problematiza la capacidad de generación de empleo asalariado como parte del proceso central de extensión de las relaciones capitalistas de producción en la economía peruana. Distingue dos conceptos sustantivos: el de la formación de la fuerza de trabajo y el de su reproducción como tal.

Precisa que para las economías capitalistas desarrolladas el problema del empleo se concentra en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, es decir en las denominadas condiciones materiales de los asalariados lo que ubica en el centro de la discusión la naturaleza de las relaciones capital-trabajo en dichas sociedades. En países como el nuestro, por su parte, en tanto el capitalismo no ha logrado extenderse plenamente y con ello asalariar a la mayoría de la fuerza de trabajo las condiciones de vida de los asalariados como de los no asalariados son

mucho más complicadas, pues "...son resultado de la superposición de los procesos de conformación lenta de la fuerza laboral y de su manutención y reposición y de su interdependencia" (Verdera, 1983).

Esboza cuatro factores que explicarían por qué el problema del empleo continuaría concentrándose en el proceso de formación de la fuerza de trabajo:

- a) Subsistencia de una parte importante de la PEA localizada en condiciones de no asalaramiento, lo cual no significa que ella no esté vinculada con el modo de producción dominante, que es el capitalismo.
- b) Grado de afectación de las condiciones materiales de reproducción de la fuerza laboral empleada bajo relaciones no capitalistas (es decir si por fuera de las relaciones salariales es sostenible su manutención). Ello, sin duda, abre todo un debate particularmente importante en épocas de crisis capitalista.
- c) Accionar y estrategia de la política pública, es decir del Estado, en términos de facilitar —a través de la infraestructura pero, también, de la calificación de la fuerza de trabajo— la extensión y profundización de las relaciones capitalistas de producción.
- d) Comportamiento propio del capital en términos de la tasa de inversión privada, de la intensidad de la fun-

ción de producción, de la opción tecnológica y de su localización sectorial. Obviamente que frente a la inversión privada, el Estado juega un rol orientador si activa en un sentido u otro los precios relativos: tasa de interés, tipo de cambio, tasa salarial y beneficios tributarios a través de las políticas públicas.

Si bien la precarización del empleo se vincularía, esencialmente, con las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo; la debilidad señalada en el proceso mismo de formación del empleo asalariado incorpora un elemento que hace más compleja la persistencia de este problema.

Por lo demás, en el país y en la región andina este doble proceso de formación y de reproducción de la fuerza de trabajo tiene su expresión en la presencia de la llamada economía informal. Las unidades productivas contenidas en dicho sector, particularmente las de menor tamaño relativo, incorporan una combinación de empleo asalariado con trabajo familiar no remunerado como el medio para poder subsistir (MTPE, PEEL 2006). La incapacidad de generar suficiente excedente económico está detrás de tal comportamiento, que no es sino una forma de encarar la ubicación marginal que les viene correspondiendo en la trama económica, situación que se torna más crítica ante la ausencia de políticas sectoriales orientadas a promover una mejor inserción de las microempresas en la economía.

Cualquier propuesta que busque seriamente la superación del empleo precario en el país tiene que ponerle atención a situación de las microempresas, básicamente por dos razones: la primera, alrededor del 94% de sus trabajadores carece de contrato alguno; y segundo, que no obstante el aumento del empleo en las empresas formales este sector continúa absorbiendo a la mayoría del empleo privado.

### **Extensión del empleo precario en el país (1980-2008)**

Como se ha señala, la hipótesis de esta investigación es que el empleo precario no tiene como raíz causal la presencia de los denominados sobrecostos laborales (CTS, vacaciones, gratificaciones y aportes a la seguridad social) que encarecen el costo de contratación e incentivan a empresas y trabajadores a evadirlos y buscar formas de "contratación" laboral al margen de la formalidad legal (precarizando así el empleo).

Dicho enfoque es básicamente legalista y se nutre de lo que De Soto incorporara en el debate sobre la existencia y persistencia de la informalidad: el alto costo de la legalidad como la barrera de acceso para la formalización. Su traslado en forma mecánica al terreno de las relaciones laborales ha conducido a una "verdad" de perogrullo y a construir falacias, como la de calificar de sobrecostos



laborales a componentes indiscutibles de la remuneración (OIT, 2007).

Por el contrario, en este trabajo se postula la idea que la génesis, persistencia y profundización del empleo precario tiene una causal multidimensional que se encuentra en la naturaleza del crecimiento económico, en el cambio de paradigma de las políticas sociales y en el marco institucional que consagró la reforma laboral de la primera mitad de los noventa.

### Formación y reproducción de la fuerza laboral peruana: ¿proceso inconcluso?

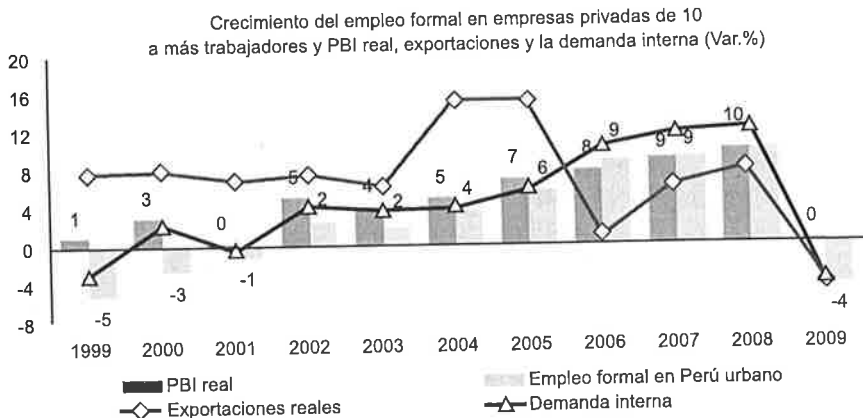
El proceso de formación de la fuerza laboral en el país resulta clave en tanto no sólo expresa el grado de avance de la extensión del capitalismo sino la viabilidad del mismo en

términos de sostener procesos efectivos de superación de la pobreza y de mejoras distributivas en una sociedad tan desigual como la nuestra.

En términos de su capacidad para generar empleo y disminuir la pobreza, ¿es neutral el tipo de crecimiento económico? ¿Sólo basta crecer, sin importar qué sectores son los que lideran el crecimiento, para que aumente el empleo? Ya en los primeros años del ciclo expansivo 2003-2005, el empleo crecía pero el 68% de dicho aumento se concentraba en el denominado subempleo (Yamada y Casas, 2005). Otro rasgo distintivo de estos años y de los posteriores (2006-2008), es que dicho crecimiento se focalizaba en los sectores con mayor demanda de trabajo calificado: minería, servicios financieros, industria (INEI, 2005 y MTPE, 2005).

**Gráfico 1**

Empleo, PBI, exportaciones y demanda interna, var % (1999 – 2009)



Información técnica: datos actualizados al mes de agosto 2009  
Fuente: MTPE – PEEL y BCRP, Memorias anuales

Es en el sector moderno de la economía en el cual se observó ese mayor dinamismo –y por ello el aumento del empleo en el sector formal de la economía– y lo que en un comienzo estuvo localizado en el sector primario exportador acabó extendiéndose al resto de sectores, a las actividades no primarias. Y, por ello, tal como se observa en el Gráfico 1, si bien la elasticidad empleo-producto acabó acercándose a la unidad, lo mismo no se puede decir de la elasticidad pobreza/ producto.

Dado el crecimiento del PBI per cápita durante el último ciclo expansivo, 2003-2008, que ascendió al 35%, si la elasticidad pobreza/ producto se hubiera acercado a la unidad, la pobreza habría disminuido de 50% a 15%.

Una característica de la dotación de capital humano en el país es que, no obstante el aumento en la cobertura educativa, apenas un tercio de la PEA cuenta con estudios superiores (técnicos o universitarios, completos o incompletos) y dos tercios cuentan con estudios que no superan la educación básica. Esta configuración de nuestro capital humano ha tenido impactos distributivos. Así, la presencia de una mayor intensidad en la demanda de trabajo calificado en comparación con la PEA menos calificada ha producido un aumento en el diferencial de ingresos, generando mayor desigualdad y, por esta vía, afectándose el impacto del crecimiento económico sobre la disminución de la pobreza.

En el último quinquenio, si bien la tasa promedio anual de crecimiento económico ha estado en el 6%, y por ello el empleo en las empresas medianas y grandes se recuperó, aún se constata una débil asociación entre la recuperación del nivel de actividad con la demanda de trabajo, particularmente con el empleo adecuado. Esta debilidad se refleja, como ya se ha señalado, en una leve reducción de los índices de pobreza del país en comparación con la magnitud del crecimiento económico observado (INEI, 2008 y BCRP, 2009).

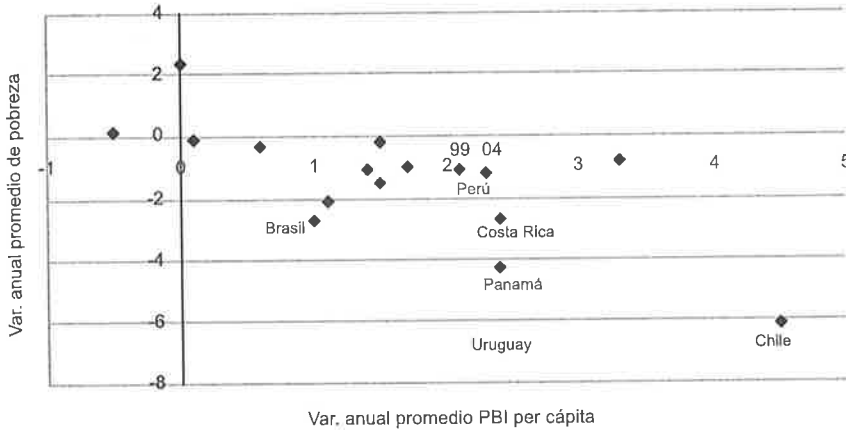
Durante el decenio anterior, la pobreza se redujo más rápido en Lima Metropolitana que en el resto del país (Gamero, 2000). En la actualidad se estaría reduciendo más en las zonas urbanas que en las zonas rurales, por ello la persistencia de las cifras de la extrema pobreza y de la mortalidad infantil en las regiones del trapecio andino.

Si se compara la situación del país con los resultados de otros países de la región se podría señalar que la orientación del crecimiento económico si importa en términos de generación de empleo y disminución de la pobreza (BID, 1997; Francke, 1996).

En el Gráfico 2, por ejemplo, se evidencia que dada una determinada variación anual del PBI per cápita en distintos países de la región, la variación de la pobreza (aumentando o disminuyendo) no ha sido la misma. Se encuentra que países como Brasil,

**Gráfico 2**

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



Fuente: CEPAL, Panorama social, 2002 y MEF 2005 (Perú)  
Elaboración. Propia

creciendo menos que el Perú, han registrado mayor disminución de la pobreza. Por su parte, Uruguay, cuyo crecimiento fue un poco mayor que el del Perú, obtuvo una reducción de la pobreza sensiblemente mayor.

2008). Por ello no resulta casual la intensidad en la disminución de la pobreza que registran. La equidad distributiva aparecería como el elemento que marca diferencias entre unas y otras realidades.

Ambas comparaciones son muy ilustrativas ya que indican que, en el primer caso, el tipo de crecimiento económico es relevante para la disminución de la pobreza. Brasil, con un crecimiento liderado por la actividad manufacturera y sectores económicos con mayor valor agregado, obtuvo una mayor reducción de la pobreza creciendo porcentualmente menos que el Perú.

La evidencia podría indicar que el tipo de crecimiento de la economía (concentrado en actividades de transformación/ primarias y en el contexto de una mayor/ menor equidad distributiva) se vincula directamente con el proceso de formación de la fuerza laboral (mayor/ menor salarización dependiendo de la naturaleza y localización sectorial de las inversiones) y con la capacidad de reproducción de la mano de obra (PEA con ingresos por encima/ debajo de la línea de pobreza y con cobertura o no de los riesgos sociales propios de su condición de asalariado/ no asalariado).

En el otro caso, Uruguay, pero también Costa Rica, son los países con mejor distribución del ingreso en la región (CEPAL, Panorama Social

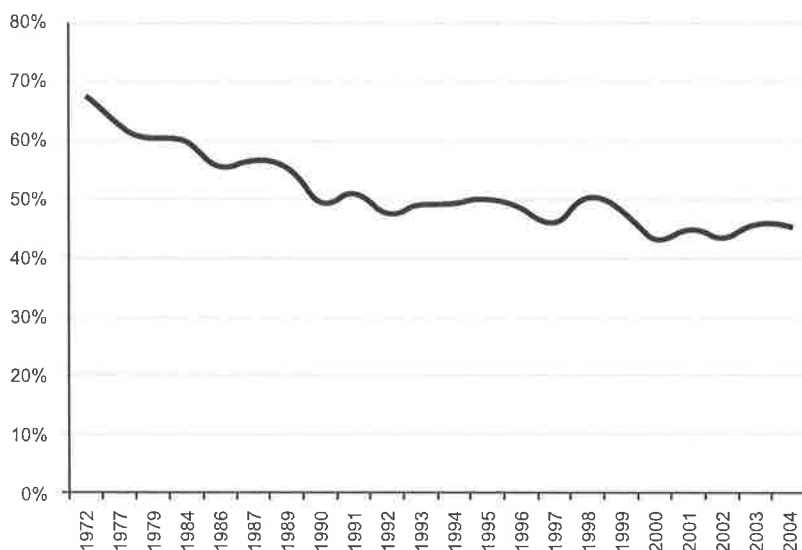
Para el caso de Lima Metropolitana, que es el mercado de trabajo con mayor densidad y extensión de las relaciones laborales propias de una economía capitalista, se aprecia que el porcentaje de asalariados en relación con la PEA ha venido disminuyendo sistemáticamente en el transcurso de los últimos 30 años. De tener casi el 70% a comienzos del decenio de los setenta descendió hasta el 43% a comienzos del nuevo siglo (Gráfico 3). Con la recuperación del empleo en el sector formal de la economía, dicho porcentaje debe situarse cerca del 50%. En consecuencia, las crisis económicas de los últimos

años se habrían convertido en un freno a la capacidad de la economía en incorporar más trabajo asalariado. Ello estaría expresando la debilidad en las bases de conformación de la economía capitalista en el país.

Si la extensión del trabajo asalariado se relaciona con el proceso de formación de la fuerza laboral, la reproducción de ella se vincula con la evolución de las condiciones materiales que permiten o restringen la subsistencia cotidiana de la mano de obra. El elemento clave en dicha característica no es otro que el de la capacidad adquisitiva de la remuneración.

**Gráfico 3**

Lima Metropolitana: evolución de la tasa de salarización de la PEA (% Asalariados/ PEA), 1972 - 2004



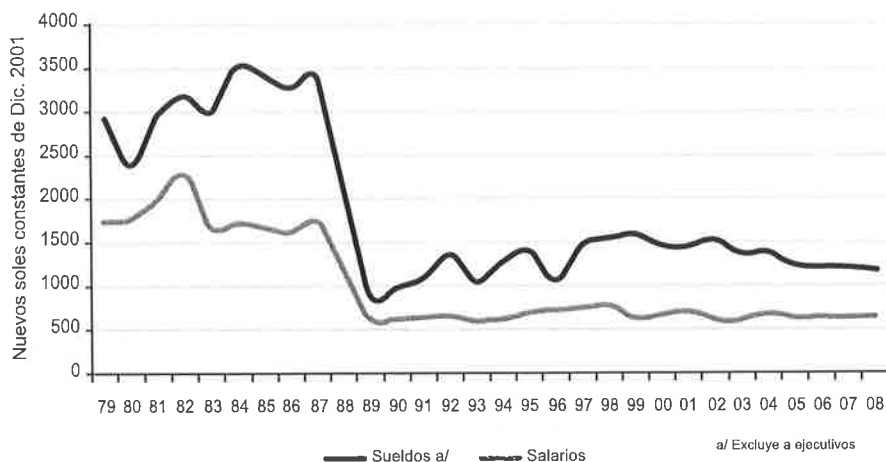
Fuente: MTPE, PEEL  
Elaboración: Propia

A comienzos de los noventa, la nueva estructura de precios relativos de la economía (margen de ganancia, tipo de cambio, tasa de interés, precios de servicios públicos y salarios) que acabó consagrándose tras el ajuste estructural recluía a los salarios en la parte inferior de ella (ver el Gráfico 4). La estabilización de la economía y el ciclo expansivo que atravesara a mediados de los noventa

y, con mayor intensidad entre el 2003 y el 2008, no se tradujeron en mejoras en la capacidad adquisitiva del sector asalariado y del pequeño productor independiente. La distribución del ingreso quedaría, de ahí en adelante, afectada en beneficio del capital. La reforma laboral de comienzos de los noventa, como ya se ha señalado, se encargó de facilitar ese cambio estructural.

#### Gráfico 4

Lima: evolución de los ingresos, sueldos y salarios reales mensuales promedio (nuevos soles de diciembre 2001), 1979 – 2008 (\*)



(\*) A la fuente original, se le agregó data entre el 2006 y el 2008 con base en la información del MTPE (Informe de sueldos y salarios al 2006) y del BCRP (Nota semanal 2009)

Fuente: Verdera, Francisco. Exposición en el Taller Agenda sindical unitaria para la promoción del trabajo decente. Lima, OSRA, OIT, 10 abril 2008.

La situación descrita reforzaría la precariedad de la reproducción de las condiciones de vida de la fuerza laboral. Ello, junto con una política poco activa de mejoras en el salario mínimo, con tasas de sindicalización y de negociación colectiva sumamente

reducidas, ha dejado la recuperación de la capacidad adquisitiva del trabajo a las condiciones del mercado, es decir, a una situación donde la oferta de trabajo menos calificado, dada la demanda laboral, apareciera excedentaria o como en una situación

de oferta ilimitada de mano de obra, proveniente del sector informal de la economía. Por ello, el aumento del empleo en las empresas formales no se ha reflejado en un aumento del salario promedio.

En medio del reciente ciclo expansivo, la demanda de trabajo acabaría focalizándose en el sector del trabajo calificado mas no en el sector de mano de obra no calificada. Dada la escasez relativa del primer grupo, 30% de la PEA –dicha trayectoria, más bien– acabó generando un aumento en el diferencial de ingresos e incrementando la relación entre el trabajo calificado/no calificado. Con ello, la desigualdad distributiva acabaría agravándose. Incluso se ha señalado<sup>12</sup> que a diferencia de hace dos decenios, desde mediados de los noventa en adelante, la variable calificación –nivel educativo– ha devenido en un factor que explica la polarización de los ingresos en Lima Metropolitana.

### Microempresa e informalidad

Es muy común señalar que la informalidad es una característica de la economía peruana, sin embargo en la primera mitad de los ochenta, la PEA involucrada en el sector informal de Lima Metropolitana no excedía del 35% (Chávez, 1988). El deterioro de la economía (hiperinflación, retracción

de la inversión privada, caída del 25% en el PBI), el desbalance entre la oferta y demanda laboral, la ausencia de un mecanismo de cobertura de los ingresos en situaciones de desempleo abierto son elementos que explican el crecimiento abrupto de la economía informal.

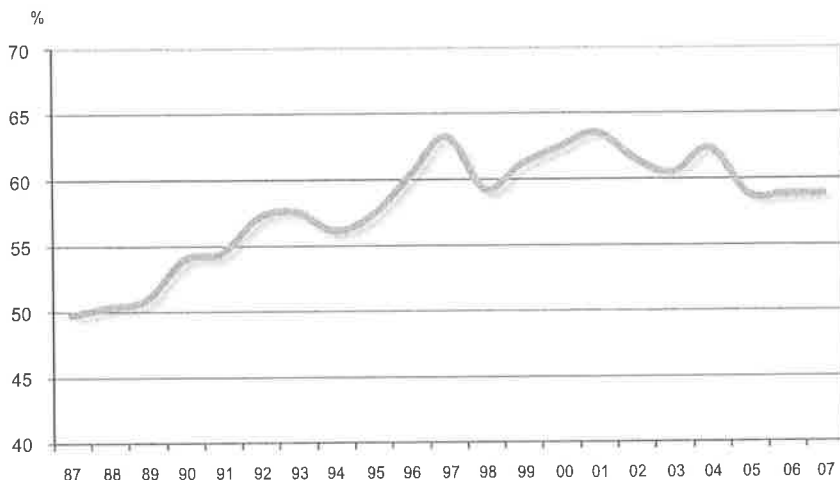
Dicho sector acabó por ser el espacio de autogeneración de ingresos para los contingentes de nueva PEA que no lograban insertarse en el sector más estructurado de la economía (como resultado del deterioro general de ella) o para aquella que resultó cesada como secuela de los procesos de reestructuración empresarial y reducción del Estado, tras el ajuste estructural a comienzos de los noventa. Por ello, ya desde finales de los ochenta se observa el crecimiento de la PEA del sector informal (Gráfico 5). En dicho momento su participación había superado el 50% de la PEA y hacia la primera mitad de los noventa sobrepasaba el 60%. Recién, en el marco del último ciclo expansivo, empezaría a revertirse dicha situación.

La microempresa registraría un comportamiento similar, en la medida que el 75% de ellas se encuentra en el sector informal de la economía (Lévano, 2005). Así, como secuela de la reestructuración del aparato productivo –cuyo efecto fue la pérdida de participación de la mediana y gran

<sup>11</sup> Salgado, Viviana. *¿Cómo ha cambiado la distribución de ingresos en Lima metropolitana?. Un análisis a partir de indicadores de desigualdad y polarización del ingresos 1990 – 2005.* Ver al respecto <http://cies.org.pe/files/active/0/PBC12-2005.pdf>

**Gráfico 5**

Lima: evolución del sector informal (1987 - 2007)



Fuente: MTPE - PEEL

empresa pública y privada en el producto— la microempresa aumentaría su presencia en los noventa llegando a concentrar el 23% del empleo asalariado mientras que la mediana y gran empresa se reducía al 14% y la pequeña empresa a menos del 10%.

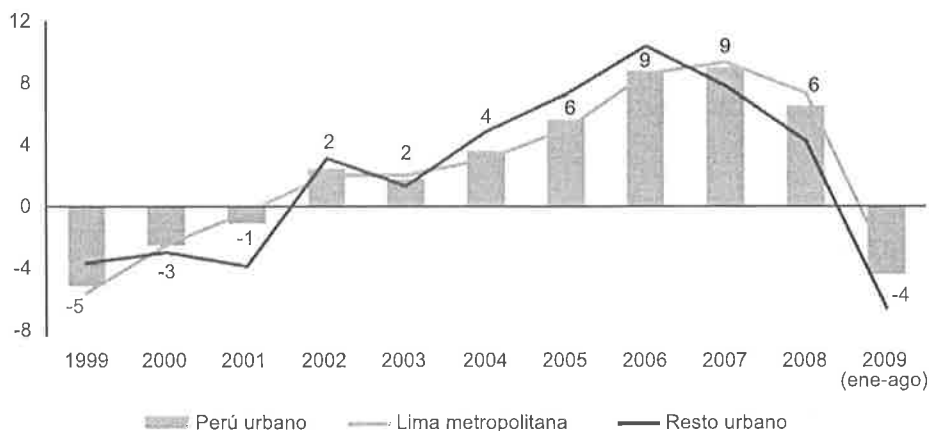
Dado que informalidad y microempresa comparten un espacio común y amplio, la superación del empleo precario supone un reto mayor en el mejoramiento de las condiciones de vida de su correspondiente PEA. Ello, como es de suponer, no será sólo tarea de políticas laborales y sociales sino, particularmente, del mejoramiento de sus capacidades empresariales y de políticas económicas sectoriales que alienten y conduz-

can a la microempresa a una mejor inserción en la economía y, en razón de ello, esté en capacidad de generar un mayor excedente capaz de permitir el asalaramiento pleno de su mano de obra y de proveer de las condiciones mínimas para su reproducción.

En el marco del último ciclo expansivo, el empleo en el sector de la microempresa se reduciría en dos puntos, hasta llegar a explicar el 21% de la PEA ocupada en Lima Metropolitana. Por su parte, no obstante las elevadas tasas de crecimiento en el empleo formal de los últimos cinco años PEA (Gráfico 6), el empleo en la mediana y gran empresa apenas logró recuperar tres puntos de participación y llegó a representar el 17% de la PEA.

**Gráfico 6**

Perú Urbano: evolución del empleo formal en el sector privado de diez y más trabajadores, según ámbito geográfico (Var. %)



*Nota:* La variación anual del empleo es el promedio del índice de un año respecto al promedio del año anterior.  
*Fuente:* MTPE-PEEL, Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo.

Ello significa que en la microempresa se continúa concentrando el mayor porcentaje de empleo de la PEA de Lima Metropolitana. Esto estaría indicando que la superación del empleo precario no puede descansar sólo en la expansión del empleo en las empresas medianas y grandes sino que tiene que alentarse –y ese es el rol de las políticas públicas– el mejoramiento de las condiciones económicas de las microempresas como una condición necesaria para que se incorporen, en mejores condiciones que las actuales, en el tejido económico y se fortalezca de este modo el incipiente, frágil y reversible proceso de salarización de la mano de obra que demanda.

### Debilitamiento de las condiciones de reproducción de la PEA ocupada

Es indudable que desde mediados de los setenta el proceso de deterioro de la economía –inflación en ascenso, retracción en la inversión privada, creciente desequilibrio externo– generó un entorno poco propicio para el crecimiento económico del país y ello se reflejaría en un lento pero creciente deterioro de las capacidades de asalaramiento y de mejoramiento de las condiciones de vida de la PEA ocupada.

Junto con el proceso de deterioro en las condiciones macroeconómi-

IECOS

cas, s  
norma  
empre  
ces d  
Así, ju  
lizació  
y de l  
norma  
en la  
en 19  
poral  
no tra  
como  
exten  
labora

F  
E

Di  
urban  
recie  
ració  
med

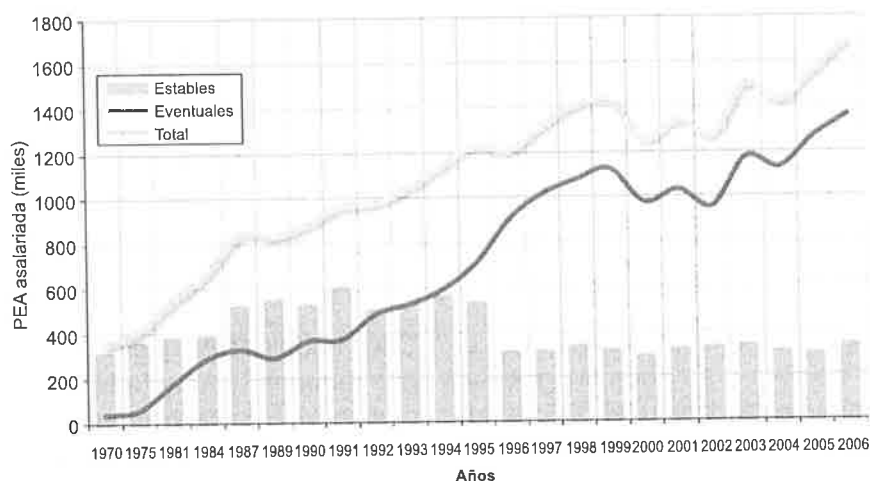


cas, se fue erosionando el marco normativo laboral que facilitaría a las empresas hacer frente de las rigideces de la legislación de entonces. Así, junto con los planes de estabilización de mediados de los setenta y de los ochenta, se implementaron normas temporales de flexibilización en la contratación laboral: DL 22342 en 1978 para alentar el empleo temporal en el sector de exportación no tradicional y el PROEM en 1986 como medida compensatoria de la extensión de la ley de estabilidad laboral de entonces.

A partir de 1992, la reforma laboral liberal conduciría a la consagración de la contratación temporal como el medio privilegiado de la relación laboral. Por ello hacia 1994 (Gráfico 7) la cantidad de trabajadores en situación de contratación temporal superaría a aquellos que gozaban de un contrato indefinido, situación que continuaría acentuándose. En una perspectiva de mediano y largo plazo, esto ha conducido a que en el 2006 casi el 75% del empleado asalariado privado de Lima Metropolitana labore bajo un contrato por modalidad (temporal).

**Gráfico 7**

Lima: empleo total, eventual y estable en el sector asalariado privado (1970-2006)



Fuente: MTPE-PEEL; Gamero, Julio en Empleo e ingresos en el último quinquenio, MCLCP 2006. Elaboración: Propia

Dicha tendencia, a nivel del Perú urbano, ha continuado aún bajo el reciente ciclo expansivo y de generación de empleo en las empresas medianas y grandes (Gráfico 8).

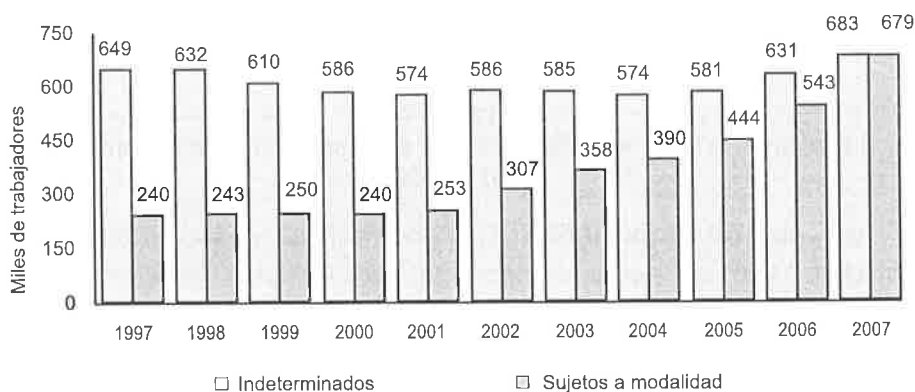
En el caso de Lima Metropolitana, no habría razones por el lado de la oferta laboral –bajos niveles de calificación o inexperiencia laboral– que puedan explicar el aumento de los

empleos sin contrato alguno en el sector formal. Serían, básicamente, elementos de índole institucional (debilidad en la inspección del trabajo, poca presencia de organizaciones sindicales, legislación laboral muy flexible heredada de la reforma laboral de comienzos de los noventa) los que estarían detrás de la presencia

de empleo informal, sin contrato, en dicho segmento. No obstante las significativas tasas de absorción de empleo en las empresas formales —más del 8% de aumento en el último año— uno de cada cuatro trabajadores vinculados con ellas está laborando en condiciones de informalidad (MTPE, PEEL 2006).

**Gráfico 8**

Perú: evolución del número de trabajadores en planilla por tipo de contrato en empresas formales de cinco a más trabajadores (miles)



Fuente: Oficina de Estadística e Informática del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Información de las Hojas de Resumen de Planillas (empresas formales de cinco a más trabajadores).

Por otro lado, la alta rotación de la mano de obra y su poca antigüedad en el puesto de trabajo (MTPE, 2004) no ayudan a entender el aumento del empleo informal en las empresas formales como resultado de una “decisión voluntaria” del trabajador. Si bien una elevada rotación laboral puede ser un signo de un mayor dinamismo del mercado laboral, cuatro de cada

cinco trabajadores que rotan lo harían por razones involuntarias, mientras que uno de cada cinco por razones voluntarias<sup>13</sup>. La rotación existente en el país, en consecuencia, tendría un gran componente exógeno.

En general, el debilitamiento del rol fiscalizador del Ministerio de Trabajo<sup>14</sup> junto con la flexibilización y profusión

<sup>13</sup> Chacaltana, Juan. *Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano. Informe final*. Lima, CEDEP, 2004.

en las modalidades de contratar trabajadores, en el contexto de una drástica disminución de la actuación de las organizaciones sindicales, ha llevado a que las sanciones derivadas del incumplimiento a la legislación no sean tales que desincentiven la recurrencia a tales prácticas.

Sin embargo, el notable crecimiento del sector moderno de la economía peruana habría generado mejores condiciones para un cambio. Desde hace cuatro años, la microempresa (de menos de nueve trabajadores) ya no era la principal demandante de mano de obra asalariada<sup>15</sup>. Como se ha mencionado, el empleo en las empresas formales se vino recuperando por el incremento del empleo asalariado en las empresas de más de diez trabajadores. Este crecimiento es el que fue formalizando, parcialmente, el empleo de Lima Metropolitana<sup>16</sup>.

El empleo formal se fue recuperando por la mayor demanda de trabajo, relativamente más calificada, de las empresas de más de diez trabajadores y no por una mejora en las condi-

ciones económicas de la mayoría de microempresas<sup>17</sup>. Estas no se han enriquecido lo suficiente, aún no han generado el excedente económico necesario como para mantener una tasa de reinversión que les permita la innovación, competitividad y sostenibilidad de la unidad económica. Al no haberse satisfecho esta condición necesaria, no hay un aumento en la probabilidad de mejoramiento en las condiciones laborales de los asalariados de dicho sector.

Tampoco hay certidumbre de que ese necesario proceso de enriquecimiento, sea rápido y aún siéndolo, que el empleo que se genere en este segmento empresarial tenga el calificativo de empleo formal. Si la fiscalización laboral es ya complicada en el segmento de las empresas de más de diez trabajadores, en las de menos de diez es prácticamente inexistente. De otro lado, en tanto no haya un cambio de la legislación laboral en materia de sindicalización<sup>18</sup>, el tema de la "vocería" de los trabajadores<sup>19</sup> de este sector no va a ser enfrentado adecuadamente y, en consecuencia,

<sup>14</sup> Este debilitamiento es el resultado de la severa disminución en los recursos asignados en el presupuesto del MTPE. Su participación en el presupuesto nacional ha sido de menos del 0,4% para el 2007. Ello refleja la escasa prioridad que desde el Estado se viene asignando al tema laboral y del empleo.

<sup>15</sup> Ver al respecto la Encuesta Permanente de Empleo del INEI, noviembre del 2007.

<sup>16</sup> En el caso de Argentina, la recuperación de la actividad económica en la etapa posterior a la crisis del fin de la convertibilidad, generó una demanda de empleos formales que es la principal causa de la mejora en la distribución del ingreso y de la disminución de la pobreza urbana. Ver al respecto Novick, Martha, Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003 – 2007 en [http://www.trabajo.gov.ar/seminarios/2007/informalidad/files/La\\_Informalidad\\_Laboral\\_Documento.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/seminarios/2007/informalidad/files/La_Informalidad_Laboral_Documento.pdf)

<sup>17</sup> Es decir, el empleo se ha venido formalizando por la parte de arriba del mercado de trabajo. Pero dado que la mayor cantidad de puestos de trabajo se encuentran en la parte baja de dicho mercado, cualquier proceso que busque la superación del empleo precario, del empleo informal tiene, necesariamente, que priorizar el sector de la microempresa.

<sup>18</sup> El vinculado con el requerimiento de al menos 20 trabajadores para poder sindicalizarse.

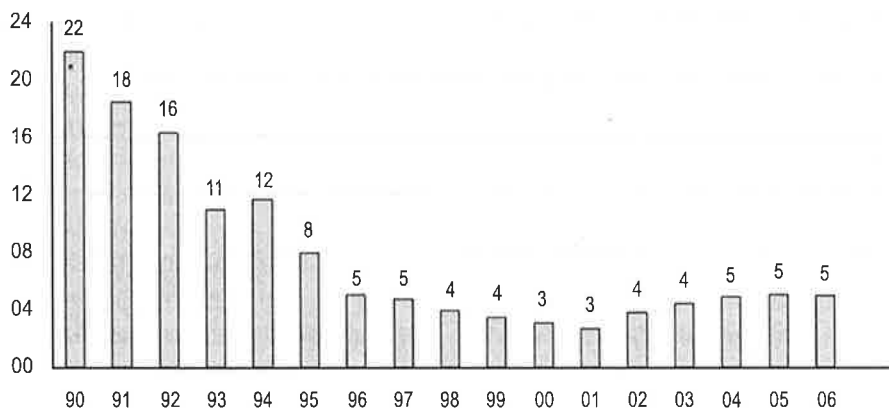
no existirían mecanismos endógenos que presionen para la formalización del empleo en las microempresas. Al respecto, no obstante la recuperación en la tasa de afiliación sindical está es sumamente reducida (Gráfico 9), lo cual guarda correlación con la menor “vocería” de los sindicalizados expresada en la intensidad de las paralizaciones laborales (Gráfico 10).

Se sostiene que, en el corto plazo, la implementación del plan de ajuste

estructural durante la primera mitad de los noventa debilitó el proceso de formación de empleo asalariado. Como se ha mencionado, ello conduciría a un aumento del empleo en el sector informal de la economía bien en situación de autoempleo o conduciendo o trabajando en la microempresa. En estas condiciones se asistiría, quizás, a uno de los escenarios regionales de mayor degradación en las condiciones de reproducción de la fuerza laboral.

**Gráfico 9**

Lima Metropolitana: tasa de afiliación sindical (\*)  
(sindicalizados/asalariados privados), 1990 - 2006



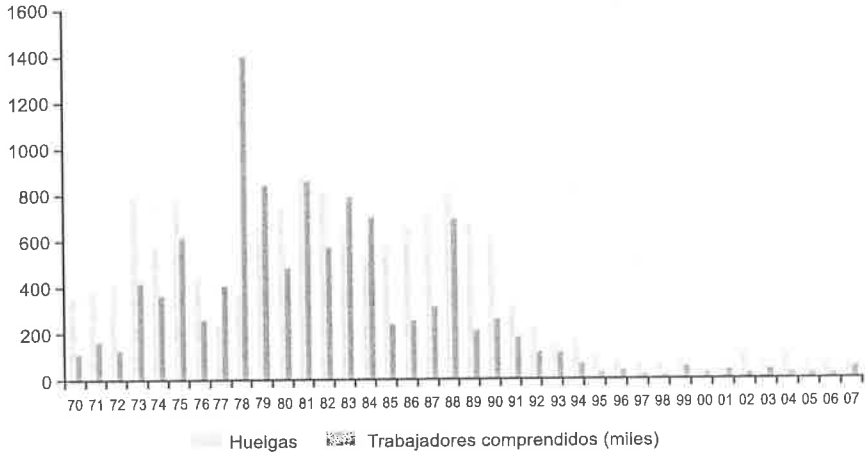
(\*) El número de trabajadores afiliados a sindicatos se registró a través de la Encuestas a Hogares para el período 1990-1997 y a través de Información de Resumen de Planillas para el período 1998-2006.

Fuente: Resumen de Planillas del MTPE; MTPE, Encuesta de nivel de empleo 1990-1995; Convenio MTPS-INEI, ENAHO III trimestre 1996-2001; MTPE, ENAHO Especializada en niveles de empleo 2002-2006.

<sup>19</sup> Ver al respecto, OIT, El trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo 90a reunión 2002, Informe VI, Sexto punto del orden del día Oficina Internacional. En <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

**Gráfico 10**

Número de huelgas y miles de trabajadores comprendidos (1970 – 2007)



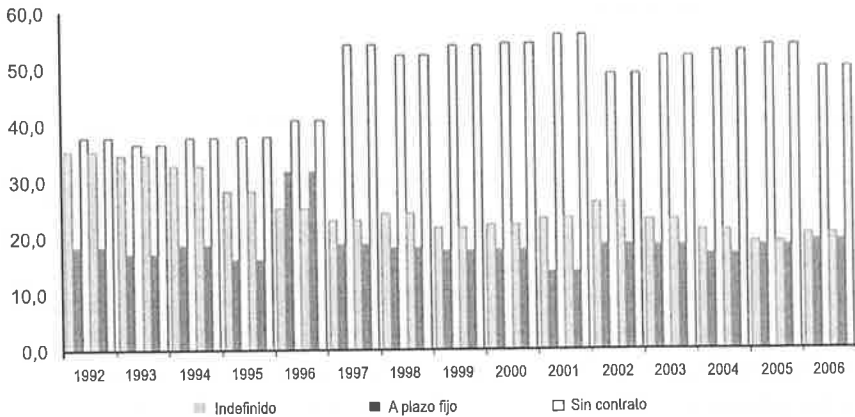
Fuente: MTPE, Anuario Estadístico 2006 – 2008. Elaboración: Propia

Es así que desde comienzos de la reforma laboral liberal de 1992, los empleos sin contrato alguno de trabajo pasarían de representar un 39% de la PEA ocupada a un 55% durante la segunda mitad de los noventa, con los efectos adversos sobre la cobertura

de los riesgos sociales: desempleo, seguro médico y jubilación. Como secuela del último ciclo expansivo y del aumento del empleo en el sector de la mediana y gran empresa, dicho porcentaje se reduciría y se estaría estabilizando en alrededor del 50%.

**Gráfico 11**

Lima Metropolitana: evolución de trabajadores asalariados por tipo de contrato <sup>1/</sup>



<sup>1/</sup> Se refiere a empleados y obreros públicos y privados. Fuente: Convenio MTPS - INEI, ENAHO, III Trimestre 1997 - 2001; MTPE, ENAHO especializada en niveles de empleo (2002-2006)

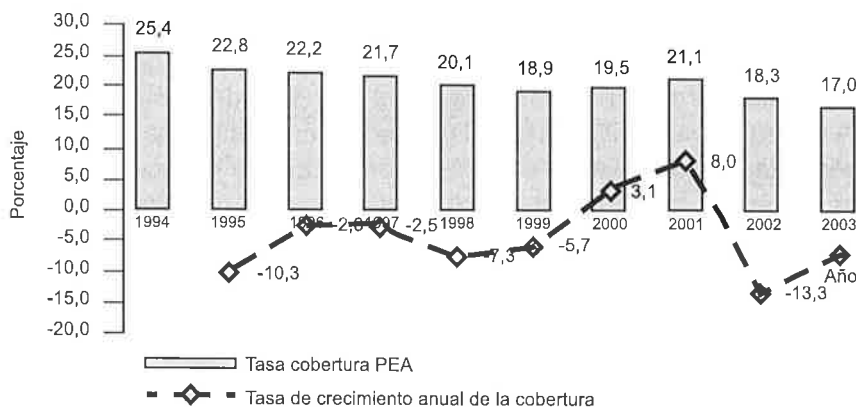
El debilitamiento en la típica relación de trabajo tiene un efecto inmediato en la precarización del empleo. Se desvincula el trabajo de la cobertura de la seguridad social y de los planes pensionarios. Si bien no hay unas cifras definitivas, las diferentes fuentes están indicando una debilidad en la cobertura de los riesgos sociales. Por ejemplo, como se aprecia en el Gráfico 12, la cobertura de los titulares de ESSALUD ha venido disminuyendo como porcentaje de la PEA. En 1994 significaban un

porcentaje del 25,4% y hacia el 2003 no superaban el 17,0%.

Por su parte, a nivel de los datos país, como se aprecia en la Tabla 2, los afiliados a algún seguro de salud –público o privado– ascendían al 36% en el caso de los asalariados privados y al 18% de los independientes. En el caso de los afiliados a un sistema de pensiones, las cifras indicaban un 37% de cobertura en el caso de asalariados y un 12% para el trabajador independiente.

**Gráfico 12**

Evolución en la cobertura de los titulares activos ESSALUD respecto a la PEA (1994 - 2003)



Fuente: MTPE, Consejo Nacional del Trabajo. [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno\\_Mercado\\_Laboral\\_en\\_el\\_Peru.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno_Mercado_Laboral_en_el_Peru.pdf)

Desde la implementación de la reforma laboral el porcentaje de trabajadores bajo contrato indefinido se redujo progresivamente, lo cual haría evidente una correlación entre la menor cobertura de riesgos sociales con dicho proceso. El aumento en la contratación a plazo fijo no ha logrado revertir dicha situación.

De otro lado, con información para el 2008, en Lima Metropolitana –que es el mercado de trabajo más consolidado del país– se encuentra que sólo el 31,5% de la PEA ocupada cuenta con algún plan pensionario, mientras que el 29,5% de ella está disponiendo de cobertura de salud (Gráfico 13).

**Tabla 1**  
Perú: asalariados privados e independientes con protección social según sector económico (2006-2007)

SECTOR ECONÓMICO	Trabajadores asegurados a un sistema de salud <sup>3/</sup>		Trabajadores afiliados al sistema de pensiones <sup>4/</sup>	
	2006	2007 <sup>p</sup>	2006	2007 <sup>p</sup>
Asalariados privados <sup>1/</sup>	1.152.431	1.646.813	1.464.854	1.683.307
Independientes <sup>2/</sup>	622.947	964.336	517.247	660.193
<b>Porcentaje de trabajadores con protección social respecto al total de trabajadores</b>				
Asalariados privados <sup>1/</sup> (%)	26,6	36,2	33,8	37,0
Independientes <sup>2/</sup> (%)	12,3	17,8	10,2	12,2

p/ Preliminar; <sup>1/</sup> Se denomina asalariados privados a empleados y obreros del sector privado que laboran en empresas de todos los tamaños.

<sup>2/</sup> Los independientes son aquellos que trabajan en forma individual o asociada y no tienen trabajadores remunerados a su cargo.

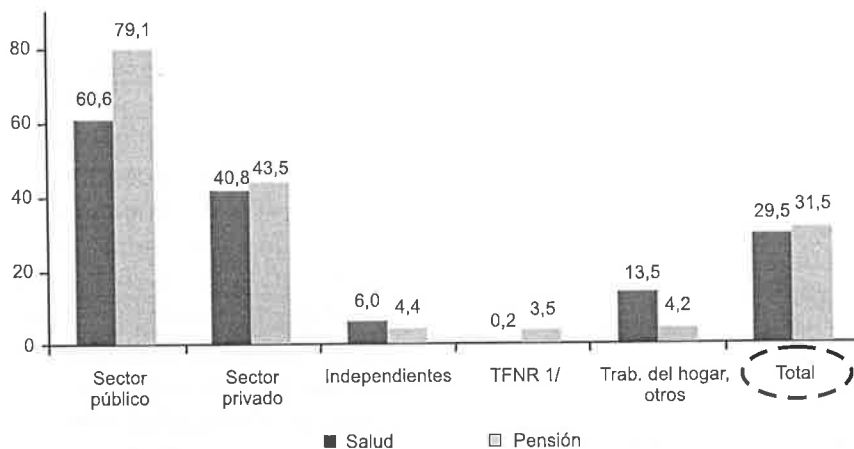
<sup>3/</sup> Trabajadores que están afiliados a un sistema de prestaciones de salud privado y público. Para el caso de asalariados, el seguro de salud es pagado por el empleador.

<sup>4/</sup> Trabajadores afiliados al Sistema Privado y público de Pensiones

Fuente: MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL). INEI - Encuesta Nacional de Hogares Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2006 y 2007

**Gráfico 13**

Lima Metropolitana: PEA ocupada por tipo de protección social según estructura de mercado, 2008 (en porcentajes)



Nota: para el cálculo de los afiliados al sistema de pensiones no se incluye a los no especificados. 1/ Trabajador familiar no remunerado.

Fuente: MTPE - Encuesta de Hogares Especializada en niveles de empleo 2008.  
Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL)

El debilitamiento en las condiciones de reproducción del empleo asalariado en el país no ha sido revertido por el reciente ciclo expansivo de la economía, no obstante el importante incremento del empleo en las empresas formales. Ello no hace sino evidenciar la vulnerabilidad en la que se encuentra la mayoría de la población del país y, de otro lado, que la disminución de la pobreza a cifras del 36% no es un indicativo de una mejora sostenible en el bienestar de la población.

### **Propuestas de política para superar el problema del empleo precario**

Actualmente, el empleo precario resume las debilidades de una política pública que se encuentra lejos de conciliar el crecimiento de la economía con una mejora sostenible en el bienestar de la población. Poner el acento en la mayor cuantía del gasto social, en la focalización de la pobreza y en la "supresión" de "sobrecostos" laborales como los medios para "formalizar" el empleo o incorporar "progresivamente" derechos ciudadanos deja de lado el abordaje integral que supone la superación de este problema. En consecuencia, revertir el problema del empleo precario, conlleva actuar en tres dimensiones políticas: económica, social y laboral.

#### **Política económica**

En el primer caso, se requiere de *políticas económicas pro empleo* que

suponen la adopción de incentivos a la generación de valor agregado a la producción doméstica, a la promoción de articulaciones entre *mypes* y medianas/ grandes empresas, a los encadenamientos productivos y a políticas explícitas que alienten procesos de aumento de la productividad, competitividad, innovación y cambio tecnológico. Lo anterior conlleva, necesariamente, a incorporar políticas sectoriales en la agenda pública.

Frente al problema de la poca relación entre el crecimiento económico y la pobreza, intermediado por el mercado de trabajo, se requiere facilitar la generación de un crecimiento más homogéneo entre los diferentes sectores económicos y dentro del cual haya mayor asociación con la generación de empleo. Para ello es necesario promover la articulación de los sectores productivos menos dinámicos —microempresas urbanas y pequeños productores agrarios— con los sectores más dinámicos de la economía (Estado y mediana y gran empresa).

En el esquema anterior se requiere que las políticas económicas incorporen no sólo la dimensión sectorial, sino también una marcada *orientación pro microempresa* con el objeto de cerrar gradualmente la enorme brecha de productividad que hay entre una microempresa rural, por ejemplo, y una gran empresa minera. Por lo demás, esta brecha de productividad intra empresarial es la que estaría detrás de desigualdad económica y social del país (Gráfico 14). Y tal como

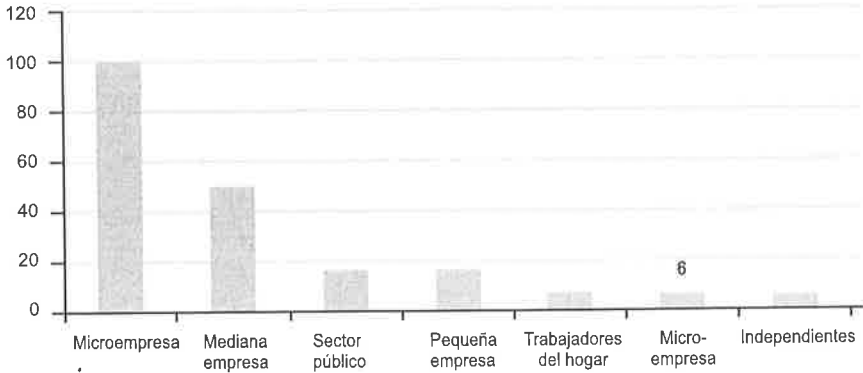


lo señala la evidencia internacional (Gráfico 15), el acortamiento de la citada brecha estaría asociada con

la mejor performance económica de los países asiáticos en los últimos 20 años, por ejemplo.

**Gráfico 14**

Tamaño de empresa y productividad (Productividad de la gran empresa = 100)

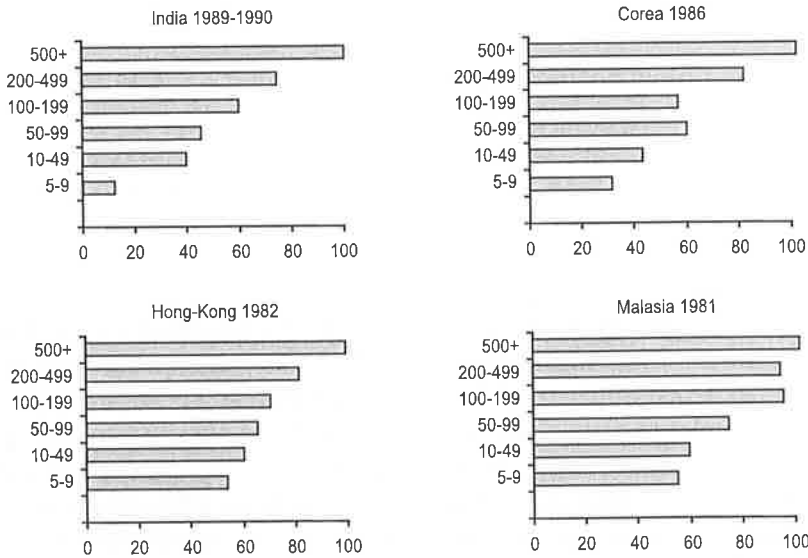


Fuente: Villarán Fernando e Iván Mifflin, El desarrollo de la micro y pequeña empresa en el Perú o Creando Riqueza desde abajo. Lima, Editorial Congreso de la República, 2009.

Elaboración: Propia

**Gráfico 15**

Diferencial de productividad por tamaño de empresa: India y países asiáticos



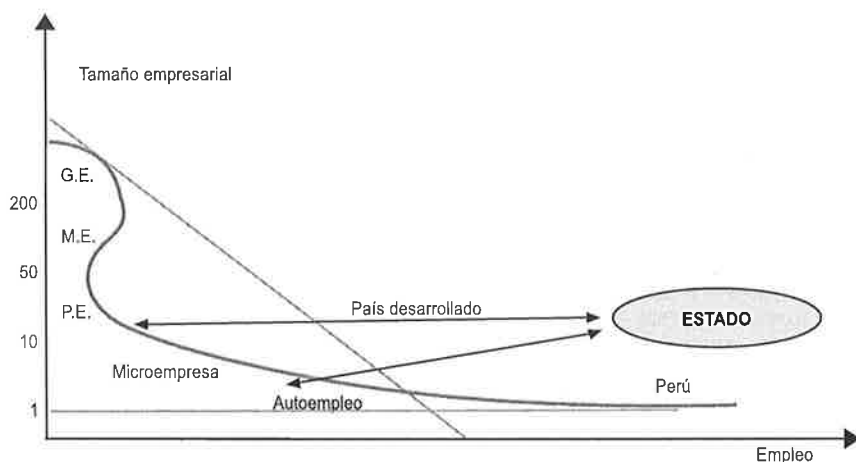
Fuente: Mazumdar, Dipak y Sarkar, Sandip, The Employment Problem in India and the Phenomenon of the Missing Middle. En <http://webapp.mcis.utoronto.ca/ai/pdfdoc/DualismAndEconomicGrowthInIndia.pdf>

Acortar las brechas de productividad entre el tamaño de las empresas conduciría a una mejor distribución del tejido empresarial de los países, afectando positivamente la “polarización” entre la concentración del producto en la gran empresa y del empleo en

la micro empresa (Gráfico 16). En los países desarrollados y en los de industrialización exitosa del Asia, hay una mejor correspondencia entre los tamaños de empresa, la distribución de la productividad con la participación en el empleo correspondiente.

**Gráfico 16**

Curva de empleo por tamaño de empresa: Perú y país desarrollado



Fuente: Villarán Fernando e Iván Mifflin. El desarrollo de la micro y pequeña empresa en el Perú o Creando Riqueza desde abajo. Lima, Editorial Congreso de la República, 2009

Por cuenta propia del mercado no se va a producir una mejor distribución en la productividad por tamaño empresarial. Más bien la figura actual, con los problemas que ello conlleva en términos de la precarización del empleo, ha sido producto de un esquema de políticas que no han tejido lazos articuladores con la microempresa urbana y rural. Por ello, el mejoramiento de la calidad del empleo no se vincula, tan sólo, a la capacidad de generación de empleo en las empresas formales. Si fuera así, tomaría bastante tiempo recuperar los niveles de empleo adecuado

que se tuvo en la primera mitad de los setenta. Hoy, la microempresa salariza a poco más de la mitad de la PEA del sector privado. Por ello, toda política de empleo tiene que tomarla en cuenta.

Mejorar las condiciones del empleo en el país requiere de mirar más allá del empleo en las empresas formales. Una política exitosa tiene que concentrarse en el “top” pero, particularmente (con políticas sectoriales) en la “base”, es decir, en la microempresa. Y ello da espacio para las políticas públicas, aún bajo el esquema de subsidiaridad

y por un principio de igualdad de oportunidades. Hay una evidente "falla de mercado" en términos de la ausencia de proveeduría privada de servicios de asistencia técnica, de desarrollo

empresarial, de búsqueda de mercados y de fomento de la articulación y la asociatividad hacia la microempresa. En ausencia de ello, el Estado tiene un rol central de juego.

**Tabla 2**

Comparación de sistemas de fomento a las MYPE en otros países (2006)

	Chile	Brasil	México	Perú
Segmento de empresas	Micro, pequeña y mediana empresa	Micro y pequeña empresa	Micro, pequeña y mediana empresa	Micro y pequeña empresa
Entidad de promoción	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	Servicio Brasileño de apoyo a la Pequeña y microempresa (SEBRAE)	Secretaría (Ministerio) de Economía	Small Business Administration (SBA)
Ministerio	Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	Agencia Mixta de Derecho Privado (Público-Privada)	Ministerio de Economía	Agencia Federal
Presupuesto	Del sistema US \$ 420 millones de SERCOTEC y CORFO US\$ 91 millones	US \$ 450 millones	<b>Perú: US \$ 10 millones para SNF</b>	US \$ 14 651 millones

Fuente: Dumler, Francisco en COEECI 2009, tomado de MESAPYME PERÚ, 2006

Poner en práctica una política económica pro microempresa significa "ponerle números" a ella en el presupuesto de la República. En términos de recursos presupuestarios, la promoción estatal hacia la microempresa no está excediendo de los 10 millones de dólares anuales (Tabla 2). Dicha cifra en términos de una comparación internacional coloca a nuestro país en la parte inferior de la tabla y, también, en términos de las prioridades nacionales, más allá del discurso "políticamente correcto" que exalta el "emprendedurismo".

Las políticas públicas, sin embargo, si bien han incorporado a la

microempresa entre sus prioridades, al menos declarativas, han puesto el acento en los aspectos microeconómicos, en la gestión de la mype y por ello los "incentivos" se han venido concentrando en las leyes laborales, en las barreras de acceso, en la provisión de asistencia técnica, capacitación, acceso al crédito. Pero, como se ha señalado, no han merecido, aún bajo el principio de igualdad de oportunidades, hacerse de un sitio preferente en el presupuesto de la República.

La competitividad se construye, como señala Porter en su extensa literatura y como economías tan exitosas

como la de Irlanda lo demuestran. La emergencia de ventajas competitivas supone la acción explícita del Estado. Ellas se cimentan a través de inversiones en infraestructura, capital humano, institucionalidad, innovación y conocimiento. La articulación, la construcción y organización de redes, asociaciones, conglomerados es un capital intangible que resulta fundamental en el proceso de transición de una economía basada en los factores (ventajas comparativas) a otra basada en inversiones e innovaciones (ventajas competitivas). La competitividad de la microempresa, por ello, no es algo distinto ni particular a la política de competitividad del país, forma parte consustancial de ella si lo que se busca es compatibilizar crecimiento económico con desarrollo e inclusión social.

La competitividad de la microempresa se promueve y para ello se requiere de instrumentos explícitos de política sectorial. En atención a lo ya señalado (necesidad de políticas sectoriales explícitas y construcción de ventajas comparativas), el diseño de una política –deliberada, pensada, orientada, planeada– a favor de la microempresa es el medio que conjuga crecimiento económico, elevación de la productividad, generación de excedente económico con inclusión social de casi dos tercios de la PEA del país. Como aún la microempresa no se hace del sitio que se merece en la agenda pública, todavía no es destinataria como tal de políticas sectoriales: fondos concursables

para promoción de la competitividad, programas regulares de compras estatales, acceso directo a programas de innovación y mejoramiento tecnológico, fomento de asociatividad y de articulación hacia las medianas y grandes empresas, etc.

En nuestro país, las políticas que se vienen siguiendo en relación con la promoción de la mype guardan muchas semejanzas con las implementadas en otros países de la región, particularmente en las políticas concentradas a nivel microeconómico, es decir, en la demanda y en la oferta laboral. Pero, frente a ellas, la “política” local presenta dos elementos diferenciadores:

- a. Ausencia de políticas sectoriales o políticas específicas que tienen, por definición, visibilidad presupuestaria.
- b. Incorporación de un régimen laboral –que discrimina a unos trabajadores de otros– como un mecanismo de “promoción” de la microempresa. Con ello se estaría afirmando en el país una visión espuria de la competitividad. La situación es diferente en otros países, en los cuales el énfasis se coloca en las políticas sectoriales, en la generación de un entorno favorable al desarrollo de la microempresa.

Lamentablemente, el DL 1086, la nueva ley que modifica la anterior ley de microempresa, no se aleja del

énfasis puesto en lo microeconómico, poniendo dentro del set de incentivos, la degradación de las condiciones laborales de los trabajadores de la pequeña empresa y parte de la mediana. Como un aspecto positivo se incorpora el criterio de cofinanciamiento estatal para la cobertura del seguro de salud (SIS) y de pensiones (FPS). Pero a más de año y medio de su promulgación, recién se ha expedido el reglamento del SIS y sigue pendiente el tema previsional. Ello viene colocando en una situación de "limbo legal" a las microempresas y a sus trabajadores.

Dicho cambio legislativo dejó de lado, incluso, las conclusiones de una evaluación del impacto de la Ley 28015<sup>20</sup>, en la cual se señala que si las políticas laborales no se acompañan de políticas sectoriales, que inserten mejor en el mercado a la mype, dicho régimen será un desincentivo para la formalización laboral de dichas unidades. Y ello se prueba, presentando evidencia empírica que las mypes que se acogieron a dicha ley acabaron con un margen de ganancia más reducido en comparación con las que no se formalizaron<sup>21</sup>.

Si esto es así, resulta evidente la necesidad de poner énfasis en políticas sectoriales y en las limitaciones de políticas microeconómicas. Entonces, ¿cuál fue la argumentación para degradar las condiciones de trabajo de quienes laboran en el segmento de empresas de hasta 100 trabajadores, al incorporarlos al RLE? La única explicación iría por el lado de "hacer competitivo" parte del sector empresarial a través del recorte de derechos laborales; siendo así la "apuesta" del actual gobierno, no cabría duda que estaría optando por la forma menos capitalista y menos moderna de promover la competitividad. Al final "los incentivos" para "alentar" el proceso de acumulación acaban concentrándose en el recorte de los derechos laborales. En otras palabras, las políticas pro inversión acaban alimentándose de políticas que aumentan la desigualdad y que contraponen el trabajo con el capital.

Como se resume en la Tabla 2, las políticas sectoriales son determinantes para el mejoramiento de la competitividad y el empleo; su inclusión y el orden de implementación, en relación con las políticas microeconómicas, es

<sup>20</sup> Ver al respecto [http://www.cedep Peru.org/img\\_upload/c55e8774db1993203b76a6afddc995dc/Ley\\_Mype\\_Per\\_\\_\\_final\\_final\\_revisada.pdf](http://www.cedep Peru.org/img_upload/c55e8774db1993203b76a6afddc995dc/Ley_Mype_Per___final_final_revisada.pdf)

<sup>21</sup> *"aquellos que están registrados en la Ley no exhiben diferencias significativas en cuanto a niveles de venta por trabajador y, más bien, experimentan reducciones en sus márgenes de ganancia al registrarse en la Ley" (Chacaltana, 2008, p.46). Por lo tanto, concluye que "las empresas que permanecen en la informalidad tiene una ventaja respecto de las que se registran en la Ley, que se deriva del incumplimiento de la Ley, ya que las que se formalizan lo hacen para vender más y asegurar a sus trabajadores pero proporcionalmente ganan menos por cada unidad de venta" (p.46).*

determinante. Aún en ausencia de políticas microeconómicas, el resultado sería favorable.

La incorporación de una marcada orientación pro microempresa en la política económica supondría, entre otras acciones, las que descansan en la liberación de fondos explícitos para dicho sector:

- a. Implementación de un plan de articulación entre oferta exportable y proveedores locales desde el enfoque de cadenas productivas y de subcontratación flexible. Estas acciones se vinieron realizando en pequeña escala desde PROMPYME (hoy, desaparecida), PROMPEX y Ministerio de la Producción (CITES). Se trataría de potenciar dicho esquema, incorporando a Mi Empresa (PRODUCE) con funciones específicas al respecto.
- b. Generación de un plan de desarrollo de áreas rurales en zonas de extracción de recursos naturales, que suponga la intervención conjunta del Estado (bajo su liderazgo), la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil. Como es de conocimiento general, los recursos del canon minero y del aporte voluntario minero crecieron en cifras muy significativas en no menos de 15 regiones, pero la mayoría de los gobiernos sub nacionales no tienen aún las capacidades adecuadas para una gestión eficiente y efectiva en términos del impacto socioeconómico. Más que recursos presupuestarios adicionales, se tiene que hacer operativa una instancia de gestión del desarrollo local en dichas zonas.
- c. A partir de los recursos del Plan de Estímulo Económico, se tiene que incorporar como política regular el Programa de compras estatales (centralizando demanda de sectores), premiando la generación de valor agregado local y las articulaciones con pequeñas y microempresas, como parte de una política de incentivos para la consolidación de encadenamientos productivos con producción doméstica.
- d. Aumento en la cobertura de los servicios de desarrollo empresarial bajo un esquema de cofinanciamiento a la demanda de la asistencia técnica, capacitación o desarrollo de proceso de asociatividad, conglomeración y articulación entre microempresas y entre ellas y los sectores más dinámicos de la economía.
- e. Articulación de los recursos disponibles de programas de empleo temporal y de los fondos concursables o no, presentes en los diferentes programas y unidades ejecutoras del Estado en un Fondo<sup>22</sup> que centralice y dé organicidad al apoyo a las micro-empresas urbanas y rurales en una estrategia

<sup>22</sup> Al respecto, se cuenta con una propuesta en la materia: FONDOMYPE

que significa pasar de la promoción de empleos temporales y de iniciativas, a veces superpuestas, a la facilitación de la generación de empleos permanentes, como el medio sostenible para la superación de la pobreza.

## Política social

La focalización de las políticas sociales en los noventa significó, en la práctica, una suerte de discriminación en la que la condición de pobreza se convirtió en el foco de la atención del gasto social.

El modelo de política social se orientaba en el sentido de lo que Esping-Andersen<sup>23</sup> denomina políticas residuales, propias de la concepción económica anclada en el utilitarismo, y que se caracterizan porque la cobertura de los riesgos sociales que resultan del capitalismo —desempleo, discapacidad por razones de salud y jubilación— no está anclada a ningún esquema corporativo de seguridad social, sino que depende directamente del aporte de cada individuo. Bajo este esquema, la única preocupación del Estado es la generación del marco más adecuado para la creación de la mayor cantidad de empleos. Con empleos, y con ingresos, el individuo deberá asumir por cuenta propia tales coberturas.

Eso explica, entre otras razones, que un número importante de países

de la región continúen a la zaga de la inversión social. La focalización acaba “justificando” bajos niveles de gasto/inversión social y no fuerza al Estado para aumentar la presión tributaria, pues el aumento de la cobertura de las políticas sociales no “aparece” en la agenda pública.

La promesa neoliberal no mejoró el bienestar ciudadano, pero sí aumentó la tasa de ganancia de los sectores que se beneficiaron de las nuevas condiciones económicas sin una correspondencia en mejoras distributivas. La globalización, en el contexto de una creciente desregulación de los mercados y una disminución del papel del Estado, aumentó las diferencias remunerativas en beneficio del sector con mayores calificaciones relativas. No sólo en el Sur, en el Norte también vienen perdiendo los menos calificados. La diferencia es que en el Sur, son la mayoría.

Frente a la necesidad de “desbloquear el corsé” que supuso la política social del ajuste estructural, en el BID se ha acuñado el concepto de *universalismo básico* (Molina, 2005), entendido como un nuevo marco de referencia para el diseño y aplicación de las políticas sociales, el mismo que “tiene una orientación simple: promueve la cobertura universal de prestaciones esenciales que cumplan con estándares de calidad, ofrecidas sobre la base de principios de ciudadanía [...] cuyo alcance variará según las posibilidades y decisiones propias de cada país”

<sup>23</sup> Esping-Andersen, G. *Fundamentos sociales de los Estados de bienestar*.

Los principios que guían dicha propuesta son los siguientes:

- El carácter universal de la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales (bienes, rentas, servicios, etc.) con alcance a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan.
- Cumplimiento de estándares de calidad garantizados para todos.
- El usufructo de este conjunto de prestaciones debe estar garantizado para todos, y esa garantía debe ser brindada por el Estado.
- El universalismo básico ofrecerá *un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales*, conjunto que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país.

En otras palabras, dicha propuesta buscaría recomponer cierto nivel de cobertura básica para todos los ciudadanos y su contenido será definido en cada sociedad atendiendo a las consideraciones fiscales específicas y al acuerdo social que prime en ella. En ese sentido, puede entenderse como una reacción a la pérdida de condición ciudadana de las políticas sociales que acompañaron al ajuste estructural.

Lo anterior supondría una autocrítica al simplismo y la simplificación

con la cual la reforma social “leyó” nuestra sociedad. En sociedades con alta desigualdad como las nuestras, concebir al mercado como el proveedor principal de servicios sociales como salud y previsión social, deviene sólo en una ilusión que ha conducido a que hoy coexistan tres pisos de proveeduría de los diversos servicios sociales:

- a) Programas sociales focalizados,
- b) Saldos del antiguo régimen (el del “universalismo pleno” previo a las reformas liberales)
- c) Mercado de los servicios de salud y pensiones, que sólo están disponibles para los sectores de altos ingresos<sup>24</sup>, que no son la mayoría.

### **Redistribución necesaria: intersección de la política social con la política económica**

Luego de más de un decenio de políticas sociales netamente asistenciales y de alivio a la pobreza, no queda duda de que la mejor política social es una buena política económica, capaz de medir su éxito en la cantidad y calidad de empleo adecuado, y no en los resultados macroeconómicos *per se*. De este modo, la superación de la pobreza se vincularía directamente al tipo de crecimiento económico, a su articulación con el mercado de trabajo, y no

<sup>24</sup> Tras la estatización del sistema privado de pensiones en Argentina, este es un asunto en revisión en la región.



solo con la cantidad de gasto social que se asigna en el presupuesto de cada año. Lo anterior no significa que la relación gasto/inversión social sea menos importante, sino todo lo contrario; pero en consonancia con la política económica desde una lógica de acompañamiento mutuo, de refuerzo y de objetivos comunes.

El predominio de esa mirada segmentada de la política social y la política económica —alimentada por las reformas liberales, como ya se mencionó— explica que cuando se aborda el tema de la necesaria redistribución para mejorar la equidad y hacer un país socialmente más viable, el foco de atención acaba concentrándose sólo en el gasto público: en su calidad, transparencia, eficiencia y eficacia; criterios particularmente sensibles al vincularlos a los programas sociales y la política social. Con esa mirada, las denominadas «filtraciones», «subcobertura» o «burocratismo» acaban convirtiéndose en el centro del debate cuando en realidad son asuntos menos relevantes —en términos estratégicos— que la concepción de redistribución y la precisión de las funciones, tanto de la política social como de la política económica.

El gasto/inversión social es, quizás, el componente más débil en una estrategia redistributiva y de lucha contra la pobreza, en contraposición a lo que se solía postular desde el neoliberalismo. Suele decirse, con razón, que mientras que la política social sólo es responsable de los

decimales de las cifras de pobreza, la política económica es la que pone los números enteros.

El crecimiento económico es sumamente importante para la distribución. Las actividades económicas que acaban liderándolo son, particularmente, la agricultura, la industria, la minería, el mercado interno y el mercado externo. Tener en cuenta que la primera ronda distributiva se genera, precisamente, a partir del tipo de crecimiento del PIB: la magnitud del excedente económico; mientras el cómo se reparte entre utilidades, remuneraciones e impuestos se vincula directamente al arreglo institucional vigente, heredero, en nuestro caso, del ajuste estructural de hace dos decenios.

Conviene recordar que no hay hecho más político en la economía que el reparto del excedente económico, puesto que su distribución final entre remuneraciones, utilidades e impuestos es un proceso que está en función directa de la capacidad de negociación de cada uno de los actores involucrados: trabajadores, empresarios y Estado.

El sector empresarial, como tributario del ajuste estructural, es quien detenta el día de hoy el poder. Los asalariados privados, con una menor tasa de sindicalización que antes, con mayor informalidad y más empleos precarios, no constituyen actualmente un contrapeso real al poder del empresariado. Y el Estado, con matices de acuerdo a los países, no quiere

ejercer de manera efectiva su función reguladora en salvaguarda del interés del ciudadano, ni aumentar la presión tributaria con impuestos directos<sup>25</sup>.

Esa primera ronda distributiva —derivada de la relación frente al capital— es la que marca el sentido general y final de la distribución del ingreso. Por ello, sus secuelas son difíciles de revertir, salvo que se incorpore y accione un mecanismo político que quiebre el “acuerdo” de la reforma liberal. La segunda ronda distributiva, por su parte, concentrada en la cuantía y el manejo del gasto social, es sólo un paliativo de la primera, ya que las ganancias distributivas asentadas en una mejora de la eficiencia de los programas sociales resultan marginales frente a los cambios en la distribución funcional del ingreso.

La política social, por sí sola, no logra revertir la concentración del ingreso que se gesta por acción del mercado, menos cuando no se incorpora en el menú de acción una reforma tributaria que redistribuya con progresividad. En ese sentido, mejorar la capacidad de negociación del sector trabajador alienta mejoras en la distribución, al igual que los aumentos del salario mínimo. Por ello la promoción de la calidad del empleo y del trabajo decente no puede estar ausente de cualquier propuesta seria que pretenda la disminución de la brecha distributiva.

Conviene recordar, por lo demás, que el arreglo institucional y tributario del ajuste estructural (de la primera mitad de los noventa) no fue fruto del consenso ni de la concertación en democracia. Su secuela, en términos del desbalance social, resulta elocuente. Los marcos institucionales que se afectaron y que fueron reemplazados por el mercado están en la base del aumento de la desigualdad y de la ruptura de los canales de mediación entre la sociedad y el Estado (por ejemplo, la minimización del sindicalismo).

Se necesita por ello de un nuevo arreglo institucional que permita que las políticas sectoriales, el nuevo esquema de vinculación público privado y las políticas para la superación de la pobreza encuentren una trama de mediaciones y relaciones Estado-sociedad que faciliten la redistribución sin afectar el ritmo del crecimiento económico. Eso supone la construcción de un nuevo paradigma político-social.

## Política laboral

Un marco institucional poco equitativo que norma las relaciones entre el capital y el trabajo y una debilidad en la empleabilidad de la fuerza laboral son dos problemas centrales que requieren ser enfrentados. Por ello en esta dimensión de la política pública es necesario incorporar los siguientes lineamientos:

<sup>25</sup> Aunque hay países, como el Ecuador, que están por realizar cambios importantes en los términos de la recaudación tributaria, incorporando más equidad en la carga impositiva de las personas naturales.

- a. Incorporación de un marco regulatorio que concilie eficiencia en el mercado de trabajo con equidad de derechos para los trabajadores.
- b. Implementación sistemática y consistente de las políticas activas y articularlas con políticas sectoriales.

### **Incorporación de un marco regulatorio que concilie la eficiencia en el mercado de trabajo con equidad de derechos para los trabajadores**

Tras la reforma laboral de los noventa, que puso el énfasis en la remoción de los elementos institucionales como medio para lograr la eficiencia del mercado de trabajo, se debe pasar a otro esquema que incorpore la equidad en las relaciones laborales sin menoscabar el logro de una mayor productividad y competitividad de la economía. Incorporar estos conceptos en las negociaciones, en los espacios de diálogo social, generaría un impacto muy favorable en la confianza entre empresarios y trabajadores. Sin embargo, dada la debilidad organizativa del interlocutor sindical se hace necesario revisar la legislación y promover mecanismos de fortalecimiento del tejido sindical en el mercado laboral.

Sin duda, que con sólo 250 inspectores de trabajo para todo Lima metropolitana (para una PEA que se acerca a los 4 millones), la acción fis-

calizadora del Ministerio de Trabajo es poco lo que puede hacer por reforzar la aplicación efectiva de la ley. Es así, que de acuerdo con la información proveniente de las encuestas de hogares, se encuentra que la mitad de la PEA que realiza algún trabajo asalariado carece de contrato alguno. Esta situación, puede tener atenuantes en el caso de la microem-presa, pero no para la mediana y gran empresa (que cuenta con más de 50 trabajadores). En esta última se ha detectado que hay un 20% de trabajadores en condiciones informales (100 mil trabajadores), es decir, que laboran para una empresa formal, pero no aparecen ni en el libro de planillas ni con algún contrato de locación de servicios ni bajo la intermediación de un service o de una cooperativa de trabajadores. La informalidad del trabajo, en este caso, se explicaría porque la sanción por no formalizar tiene poca probabilidad de ocurrencia con lo cual el incentivo de evadir la normativa laboral es muy alto.

La ampliación en la cobertura de la fiscalización de la normativa laboral tendría un impacto inmediato en la formalización del empleo, con las externalidades positivas que ello produce en términos de aumento de la recaudación tributaria, los aportes a la seguridad social y a las AFP. Sin embargo, esta acción fiscalizadora debe contemplar una acción preventiva y un reconocimiento público de las empresas que cumplen sus responsabilidades laborales. Los procesos en curso y en aumento, de responsabili-

dad social empresarial tienen, en este sentido, un primer punto de referencia al interior de su propia organización: con sus trabajadores.

### **Implementación sistemática y consistente de las políticas activas, en articulación con políticas sectoriales**

La justificación de las políticas de mercado de trabajo se basa en la necesidad de corregir las fallas de mercado, tales como la carencia de oportunidades de capacitación en grupos con mayor desventaja; de opciones de crédito y/o capacitación para las microempresas; asimetrías de información; ineficiencias en el funcionamiento del mercado laboral.

En nuestro país, las políticas de mercado de trabajo utilizan un conjunto de programas e instrumentos a través de los cuales el MTPE interviene en dicho mercado con el propósito de combatir o evitar el desempleo, aliviar sus efectos y apoyar a la fuerza laboral activa en riesgo de desempleo.

La preocupación principal de estas políticas es propiciar capacidades (como la capacitación de los recursos humanos), que puedan garantizar la empleabilidad y buscar la eficiencia en la vinculación entre la oferta y la demanda de trabajo. Esto coincide con la aparición de nuevas necesidades relacionadas al cambio estructural y asociadas al proceso de globalización, apertura y liberalización de la economía como a la persistencia de

desajustes entre las oportunidades de empleo y las capacidades y habilidades del conjunto de trabajadores.

Bajo este lineamiento se trata de aumentar la cobertura y de precisar mejor el objetivo de programas como PROJOVEN y REVALORA, a efectos de que se conviertan en medios centrales para incrementar la empleabilidad de grupos vulnerables y para que el proceso de globalización en curso no suponga la exclusión de parte de la PEA. La extensión en dichas políticas debe suponer la formación de un mercado de capacitación en el cual el Estado acentúe su rol regulador y fiscalizador.

Las políticas activas buscan ayudar a los desempleados a encontrar empleo en un menor tiempo, o a evitar que quienes lo tienen puedan perderlo, así como promover el crecimiento del empleo y contrarrestar el desempleo estructural. Comprenden una amplia gama de programas y actividades destinados a mejorar la calidad de la oferta de trabajo:

- a. A través de la capacitación o reconversión laboral.
- b. Para mejorar el vínculo entre trabajadores y puestos de trabajo.
- c. Por medio de la intermediación, la mejor información y el apoyo a la búsqueda de empleo.
- d. Mejorar las habilidades de los desempleados y de los ocupados en las mypes.

e. Apoyar directamente o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes.

Nadie discute los beneficios ni la importancia de los programas de capacitación laboral y formación profesional. El tema de fondo se vincula con quién asume los costos de la capacitación laboral: el Estado, la empresa, el trabajador o una mezcla de ello. Un argumento a favor de que la capacitación laboral sea totalmente financiada por el Estado se puede derivar de consideraciones de bien público. No interesa en qué empresa se apliquen las habilidades adquiri-

das o reforzadas en dicho proceso, la economía en su conjunto se verá beneficiada. Con esta propuesta de financiamiento público se obvia el problema de desincentivo a la capacitación que se ha generado con el aumento de la rotación laboral.

En síntesis, se requiere de mayor presupuesto para las iniciativas señaladas que, por lo demás, ya están en curso. Una clara señal de una apuesta para la superación del empleo precario tiene que reflejarse en una mejor cuota presupuestaria para el Ministerio de Trabajo; el cual es el penúltimo en términos de la distribución sectorial del presupuesto nacional.

### Referencias bibliográficas

- BIRDSALL, Nancy, Thomas PINCKEY y Richard H. SABOT.** 1996. "Why low inequality spurs growth: savings and investment by the poor". En: OCE Working Paper 327, BID, Washington.
- BERNEDO, Jorge.** 1987. *La negociación colectiva en el Perú*. Lima, ADEC/ATC.
- CASTELLS, Manuel.** 1999. "Productividad, competitividad y desigualdad en la sociedad de la información". En: Documentos N° 13. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- CARBONETTO, Daniel.** 1988. Lima: sector informal, CEDEP, Lima.
- CASAS TRAGODARA, Carlos y Gustavo YAMADA FUKUSAKI.** 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.

<sup>26</sup> Recientemente el Congreso aprobó una propuesta de ley que permite la deducción como gasto el aporte que realizan a programas de capacitación laboral.

- CHACALTANA J., Juan.** 2005a. "Empleo y regulación laboral en el Perú". En: *Economía y Sociedad*. N° 55. Lima, pp. 7-14.
- \_\_\_\_\_. 2004b. *Capacitación laboral proporcionada por las empresas: El caso peruano. Informe final*. Lima, CEDEP.
- CHACALTANA, Juan y Norberto GARCÍA.** 2001. *Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana*. Documento N° 139. Lima, OIT.
- CHÁVEZ, Eliana.** 1988. *El sector informal urbano: de reproducción de la fuerza de trabajo a posibilidades de producción*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- CHONG, Alberto, José GALDO y Jaime SAAVEDRA.** 2007. *Informality and Productivity in the Labor Market: Peru 1986-2001* by IADB, July 2007. En <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-609.pdf>
- CONSEJO NACIONAL DEL TRABAJO.** 2009. *Desempeño del mercado laboral en el Perú*. En: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno\\_Mercado\\_Laboral\\_en\\_el\\_Peru.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno_Mercado_Laboral_en_el_Peru.pdf)
- DEININGER, Klaus y Lyn SQUIRE.** 1997. "Economic growth and income inequality: reexamining the links". En: *Finance & Development*. Vol. 34, N° 1, marzo pp. 38-41.
- DÍAZ, Alvaro.** 1989. "La reestructuración industrial autoritaria en Chile". En: *Revista Proposiciones* 17, Sur, Santiago de Chile. Disponible en: [http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista\\_Proposiciones/PR-0017-02.pdf](http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista_Proposiciones/PR-0017-02.pdf)
- ESPING-ANDERSEN, Gosta.** 2000a. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "La transformación del trabajo" en *La factoría*, N° 7.
- ESPINO, Juanpedro.** 2001 *Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima*. Investigaciones Breves 13. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) Y Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- FRANCKE, Pedro.** 1966. "Tipos de crecimiento y pobreza: una aproximación". En: *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*. Lima, Instituto Cuanto-Unicef. pp.137-156.
- FREIJE, Samuel.** 2002. *El Empleo Informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política*. Caracas, Instituto

de Estudios Superiores de Administración (IESA). Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral. BID. En <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=354774>

**GAMERO REQUENA, Julio y Ulises HUMALA** 2002. *La microempresa en Lima: entre el desempleo y la sobrevivencia*. Lima, DESCO.

**GAMERO REQUENA, Julio y Cynthia ZAVALLA**. 2005. "¿Competitividad sin exclusión? El empleo en la encrucijada". En: *Perú hoy. Un país en jaque: la gobernabilidad en cuestión*. Lima, DESCO, pp. 188-229.

**GAMERO REQUENA, Julio**. 2005a *Crecimiento y empleo*. Lima, CIES. En: <http://cies.org.pe/files/active/0/Empleo.pdf>

\_\_\_\_\_. 2005b "La reforma laboral y la política social en el Perú de los noventa: del universalismo corporativo a la selectividad del residuo", en *Trabajo y Producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y factores*. Buenos Aires, CLACSO. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/Trabprod.pdf>

\_\_\_\_\_. 2000c "Crecimiento económico y pobreza en Lima Metropolitana y el resto del país". En Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 1997-1998 N° 5. Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En: <http://www1.umn.edu/humanrts/research/PeruDimensiones%20de%20Pobreza%20Peru%20INEI.pdf>

\_\_\_\_\_. 1998d. "La reforma laboral y el mercado de trabajo de Lima Metropolitana". En: *Boletín de Opinión*. Lima, CIES, 1988. En <http://cies.org.pe/files/ES/bol33.pdf>

\_\_\_\_\_. 1997e "Diferencias salariales en Lima Metropolitana". En: *Empleo y distribución del ingreso en América Latina ¿hemos avanzado?* Bogotá: Fedesarrollo, CIID, COLCIENCIAS y TM Editores.

\_\_\_\_\_. 1996f "La pobreza en el Perú: límites y posibilidades de la política social". En: *Diálogo* N° 18-19. Caracas: UNESCO.

**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).

**GARCÍA, Norberto E.** 2004. "Los obstáculos en el mercado de trabajo a la expansión del sistema de pensiones (Perú 1991-2000)". En: *Políticas de empleo en Perú*. Lima, CIES, pp. 231-268.

- GUNDLACH, Erich y NUNNEMKAMP, Peter.** 1997. "Implicaciones de la globalización sobre el mercado laboral ¿cómo ha manejado la triada los desafíos de la competitividad?" en *Empleo y distribución del ingreso en América Latina ¿hemos avanzado?* ( Bogotá: Fedesarrollo/ CIID/COL-CIENCIAS/TM Editores).
- ISUANI, Aldo y NIETO, Daniel.** 2002. "La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano" en *Reforma y Democracia* (Caracas: CLAD) N° 22.
- INEI.** 2009. "PBI Departamental", Lima – Perú. "Boletín de la Encuesta Permanente de Empleo", diversos números, Lima - Perú.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Perú: Medición de Niveles de Vida y Pobreza", Lima – Perú
- LONDOÑO, Juan L.** 1997. "La dinámica de cambio de la distribución del ingreso y la pobreza en Colombia en las últimas decenios". En "Empleo y distribución del ingreso en América Latina", TM Editores-Fedesarrollo-CIID-Colciencias, Bogotá, Colombia.
- LONDOÑO, Juan L. y SZEKELY, Miguel.** 1997. "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995", Office of the Chief Economist, Working Paper # 357, BID.
- McKINLEY, Terry.** 1997. "The Macroeconomic implications of focusing on poverty reduction", SEPED - BPPS, UNDP
- MORLEY, Samuel.** 1995. Intervención en el Seminario "Información sobre población y pobreza para políticas sociales", INEI, Lima.
- JARAMILLO BAANANTE, Miguel.** 2004a. "Aspectos laborales del TLC: Implicancias de políticas para el Perú". *Proyecto Crecer - USAID.* Lima.
- 2004b "La regulación del mercado laboral en Perú". *Proyecto Crecer.- USAID.* Lima.
- JURADO NAJERA, Joel.** 2000. "Sectores de trabajo, productividad y dinámica ocupacional". En: *¿Qué sabemos sobre el desempleo en el Perú?* Familia, trabajo y dinámica ocupacional. pp. 93-137. *Instituto Nacional de Estadística -INEI.* Lima.
- KUZNETS, Simon.** 1955. "Economic Growth and Income Inequality". *The American Economic Review* 45 (1).
- MARTÍNEZ, Daniel y Víctor TOKMAN.** 1999. "Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección" en Tokman, V. y Martínez, D. (eds.) *Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo* (Lima: OIT).



- MINISTERIO DE TRABAJO y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.** 2009. *Encuesta de Hogares especializada en niveles de empleo 2008. Informal anual*. El empleo en Lima Metropolitana 2008 en [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/Informe\\_Anual\\_del\\_Empleo2008.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/Informe_Anual_del_Empleo2008.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2005a. *Informe Estadístico Mensual, diversos números*. Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana, 2004. En: Anuario Estadístico, 2004.
- \_\_\_\_\_. 2002b. "El trabajador independiente urbano: un enfoque de oferta laboral familiar". En *Boletín de Economía Laboral*. Lima, MTPE.
- OLIVA, Carlos, Pablo SECADA, Bruno FRANCO.** 2002. "Obstáculos para el aumento de la competitividad en el Perú". Lima, Instituto Peruano de Economía, Serie Estudios.
- OIT y OSR para países andinos,** 2007. *El debate sobre los costos laborales en el Perú*. En: Primeras Jornadas Peruanas de Relaciones Laborales de la SPDTSS, Lima, 29.
- OIT.** "Economía Informal en las Américas: situación actual, prioridades de políticas y buenas prácticas". En [http://white.oit.org.pe/cimt/nn/documentos/economia\\_informal\\_.pdf](http://white.oit.org.pe/cimt/nn/documentos/economia_informal_.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2006. "**Panorama Laboral 2006**". En: [http://www.oit.org.pe/portal/documentos/pl\\_2006\\_esp\\_final.pdf](http://www.oit.org.pe/portal/documentos/pl_2006_esp_final.pdf)
- PATNAIK, Prabhat.** 1997. "A note on the redistributive implications of macroeconomic policy", SEPED/UNDP, Jawaharlal Nehru University.
- REICH, Robert.** 1993. *El trabajo de las naciones*, Bogotá, Norma.
- SAAVEDRA, Jaime y Eduardo NAKASONE.** 2003. "Una Nota sobre la Informalidad y el Autoempleo en Lima Metropolitana 1985-2000", En [http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/documents/report/Latin\\_American\\_Urbanization/Nota%20sobre%20informalidad%20y%20autoempleo%20en%20Lima.doc](http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/documents/report/Latin_American_Urbanization/Nota%20sobre%20informalidad%20y%20autoempleo%20en%20Lima.doc)
- SAAVEDRA, Jaime.** 1999. *La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Serie Reformas económicas N° 27, Santiago de Chile en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/4549/lcl1216e.pdf>
- SAAVEDRA, Jaime.** 1988. "Crisis Real o Crisis de Expectativas". En: Documento de Trabajo 25. Lima, Grade.

- SCHULDT, Jurgen.** 2005. *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*. Lima, CIUP.
- SOJO, Ana.** 1990. "Naturaleza y selectividad de la política social". En: *Revista de la CEPAL* N° 41. Santiago de Chile: CEPAL.
- SOLIMANO, Andrés.** 1988. "Enfoques alternativos sobre el mercado de trabajo: una evaluación teórica". En *Revista de Análisis Económico* Vol. 3, N° 2. Santiago de Chile, ILADES y Georgetown University.
- VELAZCO, Tatiana.** 2002. "La duración de las relaciones de trabajo: la permanencia en los empleos y la rotación laboral". En: *Boletín de Economía Laboral*. Lima: MTPE N° 21.
- VERDERA, Francisco.** 2008. *Trabajo decente y empleo digno en el Perú. Situación del Programa Nacional de Trabajo Decente en el Perú y perspectivas del movimiento sindical*. Lima, OIT, 10 de abril.
- YAMADA, Gustavo.** 1994. *Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima Metropolitana, 1985-86 y 1990*. Cuaderno de investigación 22. Lima, CIUP.