



Mario Urteaga. "Aseñadores". Óleo sobre tela. 61 cm x 31,5 cm. Pinacoteca UNI



- El trabajo decente en el Perú: marco conceptual y propuesta de medición  
**Julio Gamero Requena**
- El debate sobre el desarrollo territorial y la economía  
**César Samillán Incio**
- El ordenamiento territorial en un nuevo escenario de las macrorregiones en el Perú  
**David Aranaga Manrique**
- Ciencia, innovación tecnológica y actividad emprendedora  
**Alfredo Pezo Paredes**
- Medición de la eficiencia en la distribución eléctrica a partir del Análisis de Fronteras Estocásticas (SFA)\*117  
**Hernán Cuentas Anci y César Cetraro Gardó**



# Revista

DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES



FACULTAD DE INGENIERÍA ECONÓMICA Y CIENCIAS SOCIALES

NÚMERO 9 JULIO 2010

## Índice

<b>Editorial</b>	<b>iii</b>
<b>Ciencia, innovación tecnológica y actividad emprendedora</b> Alfredo Pezo Paredes	<b>5</b>
<b>El debate sobre el desarrollo territorial y la economía</b> César Samillán Incio	<b>15</b>
<b>El trabajo decente en el Perú: marco conceptual y una propuesta de medición</b> Julio Gamero Requena	<b>31</b>
<b>El ordenamiento territorial en un nuevo escenario de las macrorregiones en el Perú</b> David Aranaga Manrique	<b>94</b>
<b>Medición de la eficiencia en la distribución eléctrica a partir del Análisis de Fronteras Estocásticas (SFA)*</b> Hernán Cuentas Anci y César Cetraro Cardó	<b>117</b>
<b>Instrucciones para la presentación de ensayos de colaboradores</b>	<b>129</b>

Mario Urteaga nació en Cajamarca y es el pintor que mejor define el aura, el espíritu y la visión indigenista en el arte peruano del siglo XX. Fue el primer pintor peruano con una obra en el Museo de Arte Moderno de Nueva York.

Primero trabajó como periodista, administrador, profesor y granjero. Como pintor, pasó a la pintura al óleo cuando frisaba los 30 años y aunque se le “descubre” muy tardíamente en Lima (hacia 1934) su obra era ya apreciada por los cajamarquinos desde los umbrales de ese siglo y pronto la peculiaridad de su estilo no tardaría en otorgarle dimensión y carácter nacionales.

Urteaga, a diferencia de sus colegas indigenistas, formados en la Escuela Nacional de Bellas Artes de Lima, fue un artista autodidacta y desarrolló lo central de su trabajo pictórico en Cajamarca. Esta circunstancia ha motivado una percepción ambivalente de su trabajo, el cual a veces es clasificado como no-académico y como una manifestación del indigenismo independiente. No obstante, al artista logró hacer una simbiosis entre los modelos academicistas y la tradición pictórica peruana que funde en un todo, gestos, posturas y paisajes del altiplano y del norte del Perú.

Pintor de cuidadoso orden y magistral oficio, Urteaga logró mostrar al mundo “los indios más indios que jamás se han pintado”, según concluyera Teodoro Núñez Ureta. Sin embargo, la realidad de su obra y su vida es mucho más contradictoria y compleja, por lo que habría que decir que lo importante de su obra es la trascendencia del espíritu peruano de toda una época en aquellas escenas campesinas, en esos bucólicos paisajes en los que la opresión de la altura es sólo comparable con la opresión económica y política del indio peruano.

## REVISTA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

(IECOS-FIECS-UNI) Número 9 - JULIO 2010

**RECTOR UNI:** Dr. Ing. Aurelio Padilla Ríos **DECANO FIECS:** Mg. Sergio Cuentas Vargas.  
**DIRECTOR IECOS:** MSc. Ing. Alipio Ordoñez Mercado **CONSEJO EDITORIAL:** Dr. Alejandro C. Vera-Vassallo, Ing. César Cetraro Cardó, Mg. Edith Aranda Dioses e Ing. Javier E. Sicchar Valdez. **EDITOR:** Prof. Álvaro Montaña Freire. **CORRECCIÓN Y DIAGRAMACIÓN:** Bach. Nilton Zelada Minaya. **PRODUCCIÓN E IMPRESIÓN:** Diagramaciones e Impresiones FABET, correo:fabianamensajes@yahoo.com, móvil: 9630-7721.

Hecho del depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-05673

Imagen de portada: Óleo de Mario Urteaga

Dirección: Av. Túpac Amaru 210, Lima - Perú. Teléfonos: 481-1070 anexo 335 y 382-6032.  
Páginas web: [www.uni.edu.pe](http://www.uni.edu.pe) y [www.iecosuni.com](http://www.iecosuni.com)

## Editorial

La novena entrega de la revista IECOS es circunstancia oportuna para reafirmar el propósito principal del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ingeniería Económica de la UNI: promover la investigación en las áreas de su especialidad teniendo como referente los requerimientos del desarrollo sostenible del Perú.

Los artículos que publicamos en esta ocasión tienen una evidente vocación analítica y crítica con respecto a la realidad peruana, sin descuidar por ello el rigor académico. Por eso invitamos al amable lector para que tome estas propuestas con ánimo de discutir, describir con precisión, diagnosticar y proponer alternativas.

El artículo del Prof. Alfredo Pezo estudia el vínculo entre los procesos de innovación tecnológica y la actividad emprendedora, constatando que nuestro país ocupa una de las posiciones más desfavorables respecto al ambiente de negocios indispensable para el emprendimiento; así por ejemplo, se ubica entre los 40 países con menor desempeño productivo en el mundo.

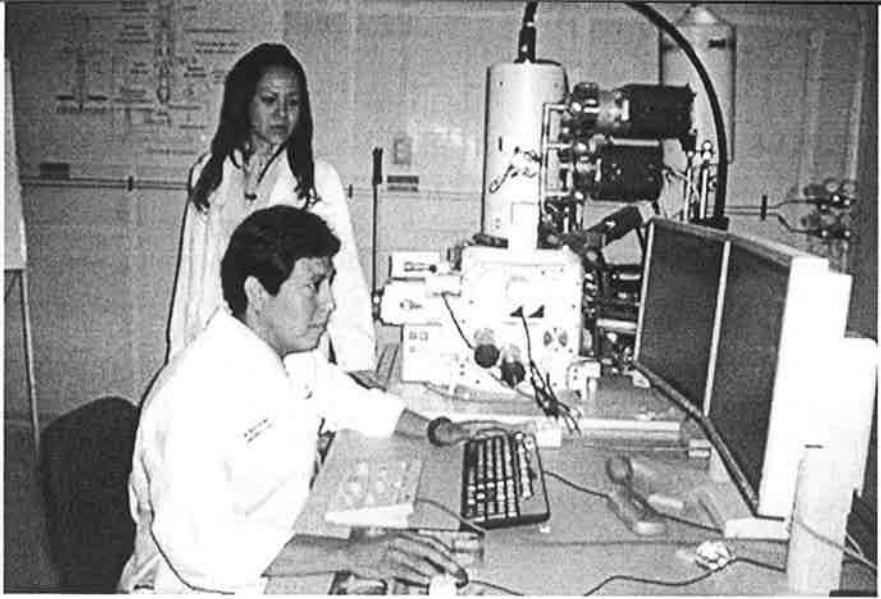
César Samillán Incio, profesor también de nuestra Facultad, se ocupa del desarrollo territorial y la economía. Su texto define el territorio como un sistema activo en continua evolución y, por lo tanto, referencia primaria para el desarrollo. En esta perspectiva, el desarrollo sólo es posible si implica la inclusión política, social, económica y cultural de quienes han sido marginados.

El trabajo decente en el Perú ha sido y es motivo de gran interés para quienes queremos que las empresas prosperen y al mismo tiempo reclamamos que los trabajadores participen de los beneficios. Julio Gamero, docente e investigador de la Facultad, afirma que la mejora en el nivel adquisitivo del salario mínimo se encuentra en un entrampamiento. Indica también las precarias condiciones sociales del Perú, pues apenas el 19% de los asalariados tiene empleos que cumplen condiciones dignas de un trabajo decente.

En una discusión sobre el ordenamiento territorial en un escenario macrorregional, el profesor David Aranaga nos pide reflexionar sobre la ausencia de planificación estratégica y una política de desarrollo regional-nacional. En tal sentido, dice: “urge la aplicación de políticas de desarrollo concebidas como un proceso de desarrollo regional-nacional desde adentro hacia afuera”.

Por último, los profesores Hernán Cuentas Anci y César Cetraro Cardó continúan sus investigaciones sobre la distribución de energía eléctrica, presentando en este caso un método para la medición de la eficiencia en la distribución a partir del análisis de fronteras estocásticas. En última instancia –afirman– es imperioso tomar en cuenta el impacto de la ineficiencia sobre los resultados, especialmente si la densidad poblacional es grande.

Los temas presentados en este número de la revista IECOS quieren aclarar el proceso de crecimiento y desarrollo económico, proponiendo abordar sus carencias. Sea por ausencia de una política de desarrollo territorial, obstáculos al trabajo decente, o por las dificultades inherentes al análisis de la transmisión de energía eléctrica, siempre nuestros autores quieren enfrentar estos límites y proponer alternativas.



# Ciencia, innovación tecnológica y actividad emprendedora

Alfredo Pezo Paredes\*

## Resumen

Entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado el debate económico y productivo relacionaba desarrollo con crecimiento; hoy retomamos la discusión conscientes de la necesidad de producir con el mayor valor agregado posible y de que para ello hace falta priorizar la ciencia y la tecnología.

Las propuestas del CEPLAN y el PNCTI 2006-2021 coinciden en destacar la importancia estratégica que tienen la ciencia, la tecnología y la innovación en el desarrollo competitivo del Perú. Pero no es suficiente la innovación, también es necesaria una cultura emprendedora; lamentablemente, el Perú ocupa una de las posiciones más desfavorables del mundo en cuanto al ambiente de negocios para los empresarios locales.

**Palabras clave:** innovación, competitividad, ambiente de negocios, desarrollo, cultura emprendedora.

La urgencia de la reestructuración y transformación productiva, basada en la innovación y la transferencia tecnológica como base de su desarrollo competitivo, tiene primera prioridad en las agendas latinoamericana y peruana, y representa su primer desafío.

Volvemos a un debate que concentró la atención del decenio de los cincuenta y que no tuvo continuidad luego del fracaso del intento desarrollista –sustitutivo de importaciones– del decenio de los setenta. El debate económico y productivo relacionaba desarrollo con crecimiento e integraba rentabilidad con generación de excedentes y, por tanto, con capacidad de inversión productiva y equidad como única forma de generar ingresos y empleo para lograr una mejor calidad de vida y mayor desarrollo humano.

No fue casual en esos años el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y el rol protagónico y de liderazgo que tuvo nuestro país. Desarrollo que estuvo ligado a una fuerte institucionalidad, a una política científica y tecnológica de prioridad y a un presupuesto para I+D nada desdeñable en toda América Latina.

La creación y el rol de instituciones como INTINTEC, INGEMET, IMARPE, INIA, ITP, ONERN, IGP, por mencionar algunas, junto a una universidad peruana que realmente se dedicaba a la I+D y tenía una fuerte influencia en todos los aspectos de la vida nacional, nos permitía vislumbrar y sostener expectativas respecto a

lo que conocíamos como proyecto y desarrollo nacional.

Somos conscientes de que hoy este debate se da en escenarios, internacionales y nacionales, diferentes. En lo económico, el crecimiento no es posible sin la capacidad competitiva basada en la productividad e innovación tecnológica, lo que traducido en términos productivos, empresariales e industriales significa tener la capacidad de ofertar productos y servicios del mayor valor agregado posible; pues así lo demandan las exigencias de calidad de vida de las poblaciones y mercados.

En ese sentido, el Perú necesita impulsar audaces procesos de industrialización de las ingentes materias primas que posee como ventajas comparativas naturales, pues su industria está obligada, ineludiblemente, a producir productos y servicios con creciente valor agregado y cadenas de valor. Sin embargo, para superar esta desfase se requiere revalorizar y actualizar la ciencia y la tecnología en nuestro país.

El Perú se ubica entre los 40 países con menos desempeño productivo e innovador de todo el mundo. Esta posición en los rankings de competitividad nos indica que el crecimiento económico actual es sumamente frágil y no es sostenible, por lo que es urgente elevar las bajísimas variables e indicadores de productividad y de innovación de dichos rankings, que nos ubican como un país con grave riesgo de inviabilidad a futuro.

Este artículo intenta responder estas interrogantes: ¿Cuál es el estado de la situación de la ciencia, la tecnología y la innovación en el Perú? y ¿cuál es el nivel de desarrollo de nuestra actividad emprendedora?

## Situación de la ciencia, tecnología e innovación en el Perú

El documento de discusión del Centro de Planeamiento Estratégico Nacional (CEPLAN), titulado *Plan Perú 2021: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional* y publicado en marzo del 2010, nos permite apreciar los precarios pilares y las bajísimas variables e indicadores de productividad y de innovación que presenta el Perú en los rankings de competitividad. En su apartado que trata sobre la "Competitividad y estructura económica" (páginas 74 a 83) se hace señalamientos importantes:

- a) Según el Informe 2009-2010 del ranking de competitividad del World Economic Forum, el Perú se ubica en el puesto 78, de un total de 133 países, con un puntaje de 4,0. Hay que considerar que el puntaje máximo es siete.
- b) Los bajos niveles que registra en tres aspectos fundamentales: productividad total de los factores, valor agregado o transformación industrial de la producción primaria y nivel tecnológico alcanzado por el sector agropecuario, hacen que la capacidad competitiva del Perú

sea muy limitada y provocan, por consiguiente, su bajo rendimiento en general.

- c) Desde 1970, los productos primarios son la base de las exportaciones peruanas, situación que se ha consolidado en los últimos años debido al elevado peso de las exportaciones mineras y de hidrocarburos, que alcanzan el 67,6%. Las exportaciones de productos no tradicionales han tenido un marcado crecimiento –que las llevó de 2044 millones de dólares el 2000 a 7543 millones el 2008–, no obstante, ha reducido su participación a sólo 23,9% del total. Esto muestra la necesidad de aplicar estrategias de largo plazo para incrementar su valor agregado.
- d) En comparación con otros países, es evidente que el problema del comercio exterior peruano es de calidad y cantidad. De calidad, porque, cuando en el año 2005, por ejemplo, nuestras exportaciones de materias primas representaban el 83% del volumen total; el de los países latinoamericanos, los países de la OCDE y la economía mundial en general, se hallaba entre el 50% y 75% de sus exportaciones totales. La brecha es aún mayor en las exportaciones de alta tecnología: mientras que el Perú tiene menos del 3%, el total mundial se ubica sobre el 20% de las exportaciones. El problema también es de cantidad, porque el porcentaje de las exportaciones con respecto al PBI es de 25%, porcentaje significativamente



menor que en los países en desarrollo, en los cuales llega al 44%.

- e) La productividad media del capital no se recupera a los niveles de 1960, a pesar de los niveles de recuperación que se registran desde el año 2001.
- f) En el Perú, los principales destinos de la Inversión Extranjera Directa (IED) son el sector de exportaciones primarias (minería, pesca y agroindustria) con escaso valor agregado y el de prestación de servicios financieros. Se requiere una estrategia que permita intensificar la inversión en actividades manufactureras y de servicios vinculadas con la producción primaria, a fin de lograr una mayor diversificación de nuestra estructura productiva que genere mayor valor agregado y empleo con alta productividad.
- g) El limitado desarrollo de la ciencia y tecnología en el Perú se manifiesta en el escaso número de patentes otorgadas: apenas quince frente a las más de cien otorgadas en países como Argentina y México. Esta situación es una muestra significativa de la ausencia de políticas definidas y prioritarias orientadas a promover el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. No es de extrañar, por tanto, que

el aporte a I+D apenas alcance el 0,15% del PBI, por debajo del que tiene Ecuador, y prácticamente igual al de Bolivia. Quiere decir que el Perú ocupa los últimos lugares en el ranking de competitividad de los países latinoamericanos.

El análisis y aporte que realiza el CEPLAN nos muestra la importancia estratégica que tienen la ciencia, la tecnología y la innovación en el desarrollo competitivo del Perú; nos indica que la viabilidad, gobernabilidad y sostenibilidad de los niveles de crecimiento y logros de la política macroeconómica requieren que se apunte con prioridad hacia la mayor productividad total de los factores, hacia la generación de mayor valor agregado y hacia una producción de mayor contenido tecnológico con base en ciencia, tecnología e innovación. Veamos, entonces, en qué estado se halla la misma.

El CONCYTEC, en su *Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano-PNCTI 2006-2021*, publicado en noviembre del 2005, presenta la siguiente situación:

- a. El año 2005 el Perú ocupaba la posición 75 en la medición internacional del índice tecnológico<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Asimismo, un estudio del INDECOPI titulado *Balanza de Conocimiento y Propiedad Intelectual en el Comercio*, publicado el 2005, indicaba que la balanza internacional del conocimiento en el 2004 fue deficitaria en el Perú en 427 millones de dólares por concepto de intercambio de bienes con mediano y alto contenido tecnológico, y en 539 millones de dólares por concepto de servicios intensivos en tecnología; es decir, nuestro país está incentivando y financiando el desarrollo del conocimiento en otros países.

- b. Respecto a la institucionalidad de la ciencia, tecnología e innovación (CTI), el Plan señala que la formación de redes e instancias regionales de CTI es aún débil debido al incipiente grado de regionalización y vinculación entre instituciones de CTI y al escaso financiamiento estatal y privado.

En cuanto al financiamiento, en el Perú la actual inversión en I+D es muy escasa, pues alcanza sólo el 0,1% del PBI, menos de la tercera parte de lo que logró en 1975. De este magro presupuesto, no todo se destina a I+D, sino que buena parte de él se emplea en gastos administrativos y pago de servicios. Esta situación ha hecho que nuestro país ocupe uno de los últimos lugares en inversión en I+D en América Latina.

En el 2005 la inversión nacional en I+D alcanzó la cifra de 64,6 millones de dólares, el 55% de este monto se concentró en Lima y Callao. Sin embargo, resulta alentadora la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) y la puesta en marcha del Programa de Ciencia y Tecnología con un préstamo del BID.

- c. Respecto al desarrollo de capacidades humanas, teniendo como fuentes de referencia las publicaciones científicas indizadas del extranjero, se estima que no son más de mil los investigadores peruanos, con título de doctor, activos y calificados en todos los campos de la CyT y reconocidos en el ám-

bito internacional. El 40% de este selecto conjunto de investigadores trabaja fuera del país.

No obstante, el país cuenta con 119 407 profesionales universitarios titulados en ciencia y tecnología y 117 003 técnicos de formación superior no universitaria. En las universidades peruanas se ofrecen 541 programas de maestría y 55 doctorados, de los cuales el 32,34% y 16,36%, respectivamente, corresponden a especialidades de ciencia y tecnología.

- d. Con respecto a infraestructura y equipamiento, el Plan de CONCYTEC señala que en el 2002 el Perú disponía de 1232 laboratorios, 384 bibliotecas, 41 plantas piloto y 100 estaciones o campos experimentales para las actividades científicas y tecnológicas.

Los servicios de certificación de calidad y metrología en las empresas y organismos del Estado son, en algunos casos, insuficientes para la implementación de estándares internacionales.

- e. Existen serias limitaciones que impiden lograr y viabilizar la cooperación internacional en CTI. Por ejemplo, no se cuenta con información completa y sistematizada; la articulación entre los actores públicos y privados es insuficiente; y existe una débil capacidad de contrapartida nacional, en fondos y en número de especialistas calificados, que permita aprovechar la oferta de cooperación internacional en CTI.

f. En relación con la información para la CTI, en el Perú se han dado pasos importantes para superar la dispersión y desconexión entre los miembros del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SINACYT). Existen redes internacionales con las que la SINACYT se vincula constantemente, tales como CLARA, SCIENTI, la biblioteca electrónica SCIELO y el sistema de información de indización de revistas científicas de Iberoamérica LATINDEX.

Por mandato de la ley del SINACYT (Ley 28303), el CONCYTEC debe crear la Red Nacional de Información Científica e Interconexión Telemática.

g. En cuanto a la difusión tecnológica, el Plan menciona avances tales como la creación de un Museo Interactivo de Ciencia y Tecnología, las ferias escolares o los clubes de ciencias. Y en cuanto a transferencia tecnológica se mencionan los avances logrados en la gestión de incubación de empresas de base tecnológica, por ejemplo la Asociación Peruana de Incubadoras de Empresas (PERUINCUBA), y el rol protagónico que va asumiendo la Red de Centros de Innovación Tecnológica (Red CITE).

h. Respecto a investigación el plan menciona lo siguiente: uno de los indicadores más utilizados sobre la producción científica de un país es el número de publicaciones de resultados de investigación en revistas internacionales indizadas.

En el 2003, se registraron 423 publicaciones de autores peruanos en el Science Citation Index (SCI) y 2522 en Pascal.

De nueve institutos públicos de investigación estudiados en el 2003, tres daban algún tipo de apoyo técnico a servicios públicos, cuatro daban apoyo técnico a funciones regulatorias y seis promovían el cambio técnico en la economía, aunque con mucha dificultad.

i. Finalmente, respecto a la innovación, el Plan de CONCYTEC señala que en los últimos decenios ha descendido significativamente la generación de soluciones a problemas prácticos. El número de patentes solicitadas por cada cien mil habitantes ha descendido de 0,07 a 0,01.

## **El estado de la situación de la actividad emprendedora**

Por otro lado, no basta la ciencia, tecnología e innovación, también es fundamental el desarrollo de una cultura y estrategia emprendedoras que junto a la tecnología apunten a un desarrollo productivo y empresarial de competitividad internacional en el Perú.

En relación con la actividad emprendedora, recogemos la definición de emprendimiento de Global Entrepreneurship Monitor que lo entiende como "cualquier intento de nuevos negocios o creación de nuevas em-

presas, tales como el autoempleo, la reorganización de un negocio o la expansión de un negocio existente por parte de un individuo, grupo de individuos o una empresa ya establecida”<sup>2</sup>

Asimismo, nos identificamos con el planteamiento de actividad emprendedora que hace Pablo Angelelli y Julia Prats en su informe técnico titulado *Fomento de la actividad emprendedora en América Latina y el Caribe: sugerencias para la formulación de proyectos*<sup>3</sup>. Dichos autores sostienen que:

“El concepto de actividad emprendedora se refiere al surgimiento y desarrollo de nuevos emprendedores y empresas. Se trata de un concepto dinámico relacionado con los procesos de transformación de las estructuras empresariales, los cuales tienen impacto sobre el desempeño económico y social de las economías nacionales y regionales o locales”.

En la actualidad se hace cada vez más claro el papel clave que desempeña la actividad emprendedora en la generación de fuentes de empleo y el desarrollo de un país. El seguimiento, promoción y desarrollo de la misma resulta esencial para toda estrategia de transformación productiva y crecimiento económico basada en la innovación tecnológica.

Los datos que a continuación proporcionamos sobre la actividad emprendedora en el Perú se han tomado del importante informe titulado *Global Entrepreneurship Monitor: Perú 2004-2005*<sup>4</sup>, que resume la investigación realizada en 34 países por el Global Entrepreneurship Monitor (GEM)<sup>5</sup> con la participación de la Universidad ESAN. De acuerdo con este informe en el Perú la actividad emprendedora presenta las siguientes características:

- a. En el Perú hay más de 6 millones de emprendedores. Esto significa que en promedio, cuatro de cada diez peruanos adultos, independientemente de la condición social, el sexo o la educación realizan algún tipo de actividad emprendedora.

Lo resaltante de este hallazgo es que si bien nuestro país tiene grandes limitaciones económicas, la energía creadora y la necesidad de emprendimiento de la población son enormes y sobrepasan a las de la totalidad de países considerados en la investigación.

- b. El índice de actividad emprendedora difiere significativamente en el mundo. El Perú tiene un elevado índice que se explica principalmente por dos razones: los altos niveles de desempleo y subempleo que obligan a las personas a generar

<sup>2</sup> Global Entrepreneurship Monitor. Executive report. London, Business School, 2005.

<sup>3</sup> BID Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D.C, 2005.

<sup>4</sup> Jaime Serida et al.2005. Lima, Universidad ESAN.

<sup>5</sup> Grupo liderado por la London Business School del Reino Unido y el Babson College de Estados Unidos.

nuevos negocios como alternativa de subsistencia; y el convencimiento que tienen los peruanos de que su prosperidad depende fundamentalmente de sí mismos, pues el apoyo brindado por los gobiernos es muy restringido.

Por el contrario, Japón tiene un índice bajo que puede explicarse por los aspectos socioculturales de la población, orientada al empleo vitalicio en grandes empresas, y el alto estándar de vida y el bajo nivel de desempleo.

- c. Latinoamérica es considerada la región más emprendedora del planeta. La actividad emprendedora parece ser una característica estructural relacionada con la cultura, el sistema institucional y la situación macroeconómica no coyuntural. Perú y Ecuador ocupan los mejores lugares en este ranking.
- d. Existe una elevada relación estadística entre la creación de nuevas empresas y el crecimiento económico. La actividad emprendedora guarda una relación no lineal en forma de U con el PBI per cápita, es decir, la actividad emprendedora disminuye a medida que el PBI per cápita aumenta.
- e. Existen dos grandes tipos de emprendedores: por oportunidad y por necesidad.  
Los emprendedores por oportunidad son aquellos que, libre y espontáneamente, inician un negocio para aprovechar las oportunidades que proporciona el mercado.

Los emprendedores por necesidad, son aquellos que establecen un negocio por falta de otra opción laboral, es decir, como estrategia de supervivencia.

En el Perú dos de cada tres emprendedores manifestaron estar motivados por el aprovechamiento de oportunidades del mercado; esta expresión contradice la opinión de los expertos y estudiosos que señalan que la mayoría de emprendedores lo son por necesidad, debido al elevado nivel de desempleo existente.

- f. En el Perú, el porcentaje de empresas nacientes (aquellas con menos de tres meses en operación) es mayor que el de empresas nuevas (las que llevan entre 3 y 42 meses en operación), esto ha llevado a que sea el cuarto país con el ratio empresas nacientes/empresas nuevas más alto, después de Francia, Croacia y Eslovenia.
- g. En el Perú, además de las empresas nacientes, el 26% de las empresas nuevas y el 3% de las empresas consolidadas, generan actividades de emprendimiento.
- h. La mayoría de emprendedores peruanos desarrolla nuevos emprendimientos en el sector orientado al consumidor, relacionados con el comercio minorista y los servicios de hotelería y restaurantes. Por el contrario, las empresas creadas por oportunidad se dedican con mayor frecuencia al sector de servicios a empresas.

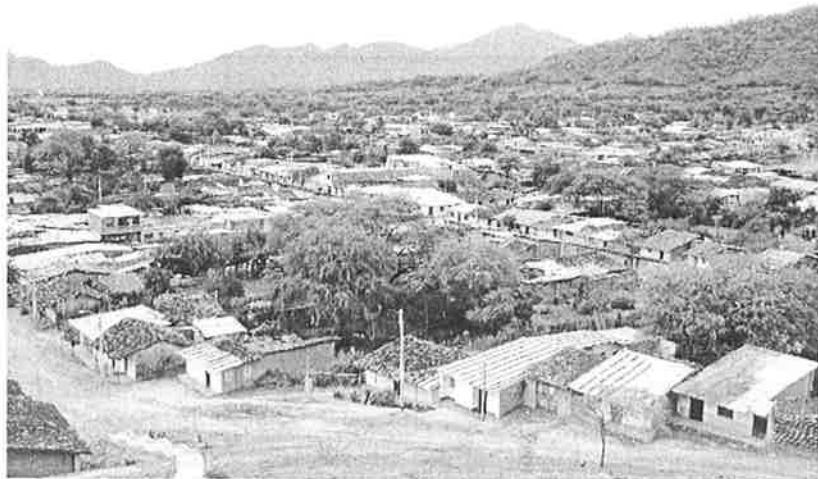
- i. En el Perú, las empresas creadas por oportunidad son tan innovadoras en su oferta como las empresas creadas por necesidad. Esta característica se mide por la percepción de los empresarios acerca de lo novedosos que pueden ser los productos o servicios ofrecidos, el avance de la tecnología que emplean y la exclusividad de sus productos o servicios (si son únicos o hay escasa competencia).
- j. En el ámbito global, el Perú es el país con mayor participación de la mujer en la actividad emprendedora; por cada hombre emprendedor hay prácticamente una mujer emprendedora. En términos relativos, la presencia femenina guarda mayor relación con los emprendimientos por necesidad y con los sectores orientados al consumidor.
- k. En el Perú, el emprendedor típico tiene una edad promedio de 32 años, no ha terminado la secundaria, se encuentra empleado, pero su nivel de ingresos personales es bajo, y cree además que se quedará sin empleo en los próximos 6 meses. Es decir, el emprendedor en nuestro país está motivado por la necesidad. Este factor podría ser determinante para la sostenibilidad en el mediano y largo plazo de los emprendimientos en nuestro país.
- l. Los expertos y estudiosos consideran que la población peruana no está preparada para poner en marcha y administrar una empresa. Opinión que parece corroborarse con el alto porcentaje de cierres empresariales que se producen y que hace evidente la necesidad de capacitación y asesoría que potencien el espíritu emprendedor de la población peruana.
- m. En el ámbito mundial, la inversión promedio para emprender un negocio es de 53,673 dólares y los emprendedores asumen (en promedio) el 65,8% de la inversión inicial. En el Perú, la inversión promedio no supera los 4 mil dólares y los emprendedores aportan el 51,6% del monto. Si a esto se añade el que el 57% de emprendedores no desea esperar más de un año para recuperar su inversión, cabría esperar que la mayoría de estas empresas estén destinadas a proporcionar autoempleo y pocas utilidades, lo que no ofrece mayor incentivo al crecimiento ni a la consolidación empresarial.
- n. En el Perú, la inversión informal significó un aporte de aproximadamente 5 mil 800 millones de nuevos soles en un periodo de tres años. Ello sugiere que si bien la inversión informal media es pequeña, el monto acumulado es considerable. Cabe señalar que el 32% de la inversión informal se considera irrecuperable.
- o. En el ámbito global, la intención de exportar es mayor en los países cuyo PBI per cápita es relativamente más alto. En el Perú, a pesar del crecimiento de las exportaciones y el mejoramiento de la balanza

- comercial de los últimos años, se ha encontrado que el 78,3% de los emprendedores piensa en el mercado local.
- p. Respecto a los factores específicos del entorno que afectan el emprendimiento, el Perú ocupa una de las posiciones más desfavorables del ámbito global. Esto quiere decir que los empresarios peruanos se enfrentan día tras día a un ambiente de negocios adverso y capean este temporal gracias a su espíritu creativo.
- q. Las redes interpersonales e inter-institucionales son determinantes en la actividad emprendedora y representan un buen barómetro de la confianza en el clima de emprendimiento de un país. El Perú no es una excepción a la regla. Se puede afirmar que los emprendedores por oportunidad son los que más refieren conocer personalmente a otros emprendedores, lo que influye positivamente en la ampliación de la cartera de oportunidades que perciben.

## Referencias bibliográficas

- CEPLAN.** *Plan Perú 2021: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.* Lima, 2010.
- CONCYTEC.** *Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano-PNCTI 2006-2021,* Lima, 2005.
- GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR.** *Executive report.* London, Business School, 2005.
- INDECOPI.** *Balanza de conocimiento y propiedad intelectual en el comercio.* Lima, 2005.
- PEZO PAREDES, Alfredo.** *Instrumentos de gestión de la ciencia, tecnología e innovación.* Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2005.
- PRATS, Julia y Pablo ANGELELLI.** *Fomento de la actividad emprendedora en América Latina y el Caribe: sugerencias para la formulación de proyectos.* Washington, BID, 2005.
- SERIDA, Jaime et al.** *Global Entrepreneurship Monitor: Perú 2004-2005.* Lima, Universidad ESAN, 2005.

\* Magister en Ciencias y docente principal nombrado de la Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Ingeniería. Director Académico de la Maestría MGTE-UNI.



# El debate sobre el desarrollo territorial y la economía

César Samillán Incio\*

## Resumen

En el contexto de una de las crisis económico-financieras mundiales más relevantes en la historia del sistema económico y las evidencias cada vez más impactantes de la crisis ambiental del planeta, el tema del desarrollo adquiere un prioritario replanteamiento que moviliza a académicos, políticos y actores económicos y sociales en la búsqueda de desarrollos alternativos que orienten el cambio del proceso social humano, ante la evidente insostenibilidad de la lógica del crecimiento y desarrollo vigente. El enfoque del desarrollo territorial constituye un ámbito de debate en la búsqueda de nuevas conceptualizaciones y definiciones estratégicas que contribuyan al cambio económico y social en un marco de sustentabilidad.

**Palabras clave:** desarrollo, territorio, crisis ambiental, desarrollo territorial, territorialidad.



## 1. Introducción

En el contexto de una de las crisis económico-financieras mundiales más relevantes en la historia del sistema económico y las evidencias cada vez más impactantes de la crisis ambiental del planeta, el tema del desarrollo adquiere un replanteamiento prioritario que moviliza a investigadores, académicos, políticos y actores económicos y sociales, en la búsqueda de desarrollos alternativos que orienten el cambio del proceso social humano, ante la evidente insostenibilidad de la lógica del crecimiento y desarrollo vigente.

Todo está en debate, comenzando por el mismo concepto de desarrollo. El profesor Alejandro Rojas de la Universidad de York, Toronto<sup>1</sup>, no sin razón afirma: "No podemos evitar preguntarnos si es cierto que transitamos la ruta del 'desarrollo' o si tal vez, el 'desarrollo' está en la raíz misma del problema". El desarrollo económico, parece ya no reflejar las aspiraciones de cambio social de los pueblos. En el marco del reconocimiento de distintas cosmovisiones, sustento de la motivación cultural y la identidad que moviliza a los pueblos, el desarrollo puede estar más allá de la pura aspiración económica.

Se acepta cada vez más que naturaleza y sociedad es un binomio que

se retroalimenta, es un solo proceso de vida, donde dada las actuales circunstancias de crisis ambiental, el patrón de desarrollo debe ser marcado por definiciones estratégicas ambientales, antes que económicas. Esta compleja problemática se discute en el marco de la idea del "desarrollo territorial", donde el ámbito local es reconocido como el espacio privilegiado para iniciar las transformaciones sociales.

Este artículo pretende recordar aspectos importantes del debate, pero además será motivo para recordar lo que tiene que decir la economía en esta controversia, y la necesidad urgente de la formación de recursos humanos que investiguen y complementen los esfuerzos de los actores sociales locales y regionales para materializar sosteniblemente el desarrollo territorial.

La convocatoria no es gratuita, toda vez que en el campo de las ciencias sociales el tronco curricular está fuertemente intervenido por corrientes del pensamiento cuya concepción de desarrollo no es precisamente la del cambio social. El pensamiento neoclásico está muy limitado para brindar luces en este proceso transformador, de ahí la necesidad que las facultades de economía y ciencias sociales den cabida al debate de corrientes emergentes heterodoxas

1 Alejandro Rojas es Doctor y Máster en Sociología. Profesor de la Facultad de Estudios del Medio Ambiente, Universidad de York, Toronto, Canadá. *¿Desarrollo sustentable o desarrollo de la sustentabilidad ecológica y social?* 1997

para recuperar lo más significativo de lo ya trajinado en la historia del pensamiento económico, para nutrir los criterios y técnicas que ayuden a la construcción de una territorialidad diferente y sostenible.

Esta falencia es notoria a pesar de que en ciertos territorios se vienen aplicando iniciativas no gubernamentales y políticas públicas que brindan oportunidad para motivar el cambio social. Por ejemplo, en las tareas concretas de la política de descentralización y regionalización, de competitividad de la pequeña y mediana empresa, reforma del Estado, ordenamiento territorial, etc., se necesita mayor compromiso con el accionar político y social.

## 2. El tema del desarrollo

El concepto de desarrollo ha sido reeditado por las diferentes escuelas de pensamiento económico en disímiles etapas de la historia social. Pero es a partir del decenio del cuarenta del siglo XX, y como consecuencia de las catástrofes y desorden mundial de la época, que se instaura como temática de análisis académico y como sustento para instrumentos de política pública. El advenimiento de las políticas keynesianas y la moda de las propuestas de planificación del desarrollo nacional encaminan al concepto, el cual ya no sólo va a ser utilizado como "sinónimo de las transformaciones históricas observadas" sino que además "se transforma en

un concepto transitivo, que implica la acción de unos sobre otros" (Rist, 2001, citado por Roig, 2008, p. 83). Desde entonces es el referente que justifica diseños de propuestas públicas para inducir el desenvolvimiento económico y social de los países en su proyección de mediano y largo plazo. Sin embargo, como fundamento de política pública el "desarrollo" ha tenido interpretaciones extremadamente divergentes. Es vista como una meta, una finalidad e incluso un eufemismo, que no implica cambios ni justicia social, pues su conceptualización está vinculada al desenvolvimiento del capitalismo, sistema que en sí mismo lleva el germen de la desigualdad social (Escobar, 2005; Quijano, 2000; Castoriadis, 1980).

A partir del decenio del ochenta del siglo pasado, un nuevo acontecimiento con implicancias planetarias adquiere fuerza en el debate del desarrollo: la crisis ambiental. Diversos foros internacionales denuncian su efectivo y potencial impacto destructivo en la sociedad. Se proclama la "sustentabilidad ambiental" y el concepto se asocia al tema del desarrollo asimilando las diferentes dimensiones del mismo. El concepto del desarrollo sostenible surge a partir de la Cumbre de la Tierra de 1992.

Tímidamente comienza a abrirse paso la idea de un "desarrollo territorial" de escala local. En distintas sociedades, disciplinas y tendencias se ha reconocido en lo local el espacio privilegiado para el impulso de

transformaciones sociales y fuente de formas originales de desarrollo. El término de lo local hace referencia a un ámbito delimitado por factores económicos, culturales, sociales y políticos en el cual interactúan actores colectivos e individuales, portadores de necesidades e intereses.

En América Latina, a mediados del decenio del noventa, se comienza a discutir la idea del desarrollo territorial aplicado al sector rural, ante la constatación de que las distintas estrategias de desarrollo rural aplicadas no habían logrado reducir la pobreza (de Janvry y Sadoulet, 2007). Se considera que al focalizar en el territorio se hace viables políticas de abajo hacia arriba, pero sobre todo se entiende que el enfoque ofrece la oportunidad de conectar el tema de la pobreza rural con otras aportaciones en el debate y la acción pública contemporánea.

En estos términos, eran ideas compatibles el desarrollo sostenible, el desarrollo local, el desarrollo humano y el desarrollo regional y la experiencia de planificación que esta corriente aportó de los años cincuenta al setenta; así como las políticas de descentralización, competitividad de la pequeña y mediana empresa y reforma del Estado. Eran compatibles porque todas partían de organizar el desarrollo sobre la base de determinadas áreas geográficas

(Schejtman y Berdegué, 2006). Sin embargo, en estos enfoques hay también diferencias conceptuales en aspectos relacionados con la desigual composición social y distribución del ingreso, es decir temas vinculados al conflicto de intereses presentes en el territorio.

### 3. Concepto de territorio

A pesar del uso cotidiano del término territorio, en el campo del análisis social hay mucha controversia. En el debate, la geografía radical y la humanista, con algunos matices diferenciadores, lo definen como una "porción del espacio con límites no rígidos, donde una sociedad ejerce un poder, un control".<sup>2</sup>

Por su parte, el pensamiento de los que postulan el desarrollo territorial rural (DTR) sostiene que territorio es una "construcción social" y supone concebirlo no como un espacio físico "objetivamente existente", sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflictos y negociación). Dicha identidad es la que permite dar sentido y contenido a una expresión de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la

<sup>2</sup> Maestría en Geografía y Ordenamiento Territorial, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima-Perú, 2008.

convergencia de intereses y voluntades (Schejtman y Berdegué, 2003).

El territorio es, por tanto, el espacio que acoge y en cuyo seno se desarrolla la vida social, la actividad económica, la organización política, el presente y el futuro de una comunidad social. Más allá de una simple delimitación geográfica el espacio campo-ciudad hace referencia a todo un tejido económico y social que comprende un conjunto de personas, territorios, culturas y actividades diversas (Schejtman y Berdegué, 2003).<sup>3</sup>

Gioacchino Giarófoli (2005) afirma: "...se ha dado una nueva centralidad al Territorio, interpretado como la sedimentación de conocimientos específicos y culturales..."

El territorio se presenta por lo tanto como un sistema activo en continua evolución y como tal es la referencia primaria para el desarrollo. El desarrollo tiene como factor clave de su estructuración a la propia población local; es la población la que se asocia y trabaja para lograr la mejora global de su condición de vida. (Elaborado por el Departamento de Documentación de la Fundación INFODAL).

Óscar Useche, en un libro publicado recientemente, sostiene que:

"El lugar (territorio) es la apropiación subjetiva, social y cultural del

espacio/ tiempo. Habitar esos lugares implica una acción social, que se manifiesta de manera concreta en movimientos de construcción y destrucción de formas de vida, en formas específicas de apropiación de la naturaleza y de uso de los recursos intelectuales e institucionales creados por la humanidad. De allí es de donde surgen las operaciones y los conceptos con los que se delimitan las fronteras y se construye la organización funcional de unidades territoriales delimitadas con base en intereses de grupos sociales y en las realidades económicas, ambientales y sociales. La idea de territorio se hace más comprensible, entonces, si emerge de esta mirada del espacio como construcción social e histórica, marcada por la flexibilidad de los influjos demográficos y de las necesidades humanas; y del lugar como enunciación vivencial del habitar, del morar, del residir, en esa relación particular que el ser humano establece con el espacio."<sup>4</sup>

A su vez, Francisco González se pregunta cómo se define un lugar y da esta respuesta:

"Es el espacio territorial íntimo y cercano donde se desenvuelven la mayor parte de las actividades del ser humano. Generalmente, es el sitio donde una persona nació y creció, donde se educó, labró su personalidad, están sus familiares, cultivó sus amistades y con el cual estableció un

<sup>3</sup> Schejtman, Alexander y Julio Berdegué. *Desarrollo territorial rural*. RIMISP: Santiago de Chile, 2003.

<sup>4</sup> Useche Aldana, Óscar. *Los nuevos sentidos del desarrollo*. Bogotá, Ediciones Uniminuto, 2008, pág. 92.

vínculo afectivo. Es una comunidad definida en términos territoriales y de relaciones humanas, con la cual la persona siente vínculos de pertenencia. Puede ser una aldea, un pueblo, un barrio o un condominio. Siempre será, necesariamente, un espacio geográfico limitado en su tamaño, de tal manera que la gente pueda establecer relaciones interpersonales. El lugar es el territorio, en términos ecológicos, de una persona. Es la zona donde se establece su comunidad y donde está su historia, sus referencias topográficas, sus definiciones culturales, sus afectos, donde se gana la vida y donde pasa la mayoría de su tiempo.<sup>5</sup>

En resumen, y amalgamando las ideas básicas de los anteriores enunciados, el territorio no es más sinónimo de espacio geográfico pasivo, expresa fundamentalmente relaciones de vida sociales entre naturaleza y sociedad, en permanente evolución, pero en permanente conflicto social en donde se negocia el poder para ejercer el control. Esta manera de resumir el concepto de territorio da pie para intentar elaborar una explicación de desarrollo territorial que difiere de las conceptualizaciones presentadas, sobre todo con la propuesta del DTR, la más difundida y practicada.

#### 4. El contexto del debate

La polémica del desarrollo contemporáneo se ve generada e influen-

ciada por procesos transformadores acelerados calificados como megatendencias por su capacidad de envolver con sus impactos a todo el planeta. Vivimos el cada vez irrefutable proceso de globalización económica y social, el proceso de cambio científico-tecnológico y de innovación, procesos de desestabilización ambiental (cambio climático y calentamiento global), procesos de deterioro ético y moral expresado en aguda inseguridad ciudadana y tensiones bélicas (corrupción, narcotráfico, terrorismo). Todo esto afecta la vida cotidiana y constituyen preocupaciones de la sociedad entera para confrontar y dar respuesta a los impactos que bloquean el desarrollo. Reseñarlas brevemente es necesario para advertirnos de los retos que implican para la práctica del desarrollo territorial.

#### 4.1 Lo local y lo global

La división analítica en países del norte y países del sur ha quedado desdibujada. Países sureños emergentes, países centrales con rendimientos decrecientes, todo indica que el norte está cada vez más disperso y fragmentado y el sur también. Podría decirse que ahora hay muchos "nortes" y muchos "sures". Por eso hay visiones tan distintas del intenso e imprevisible proceso de cambio iniciado hace apenas tres decenios.

La incertidumbre es el denominador común de la época, se desconoce

<sup>5</sup> Francisco González Cruz. "Lugarización, globalización y gestión local" en Polis N° 7, 2004.

hacia dónde nos va a conducir el proceso de cambio en esta nueva era de la información y la comunicación. Existe un extendido consenso en torno al final de un "viejo" orden mundial, pero ¿cómo definir el nuevo contexto? Las referencias son tan distintas como distantes: nuevo orden, nuevo desorden, nueva Edad Media; geopolítica de la complejidad, geopolítica de las fracturas, geopolítica del caos; segunda modernidad, modernidad radical, modernidad líquida, posmodernidad. Las propias ciencias sociales participan de este grado notable de desconcierto.<sup>6</sup>

A partir del decenio de los ochenta la palabra globalización llega a ser central en todas las Ciencias Sociales después del impacto político y social que generó la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética. Se anuncian propuestas del "final de la historia" (Fukuyama), "final de los territorios" (Bertrand Badie), sobre las "ciudades mundiales" (Saskia Sassen), de "la sociedad-red" (Manuel Castells), de "la economía de archipiélago" (Pierre Veltz), los "no-lugares" (Marc Augé), etc.

La globalización es concebida como la culminación de un proceso sociohistórico de unificación del espacio mundial que busca la constitución de un único gran mercado y la construcción de un solo territorio o espacio unificado mediante la infraestructura que lo comunica a través de los flujos

físicos de materiales y de personas, y de flujos virtuales de comunicaciones, información y capitales que lo recorren. Aquí los factores productivos, es decir los capitales, pueden fluir libremente. Es la mundialización del mundo, realizada por la civilización occidental y su modo de producción hoy hegemónico: el capitalismo globalizado de consumo masivo, que ha logrado transformar la realidad físico-espacial y social entera del planeta para convertirla en objeto de beneficio y acumulación (Milton Santos).

En esta trayectoria se persigue diluir toda la especificidad que caracteriza a la realidad social, a fin de gestionarla y administrarla de un modo más "eficiente". Se produce una permanente homogeneización mediante procesos que desingularizan y le quitan a cada componente específico todo lo particular y propio –su identidad y su autonomía– tornándolo así en un ente abstracto, fácil de procesar y manejar en las cadenas y escalas de producción que se consideren más adecuadas para el gran capital.

Desde esta perspectiva la globalización aparece a todas luces como un proceso imposible de detener. El mundo se globaliza cada día más y más. Paralelamente, este mismo proceso corroe las identidades previamente existentes, destruyendo así la diversidad cultural que nos ha caracterizado: las múltiples len-

<sup>6</sup> Carpio Martin, José, *Enfoques teóricos y Metodológicos del Desarrollo Local*, 2010.

guas y dialectos, cosmovisiones e imaginarios colectivos, sistemas de conocimientos, usos y costumbres, estrategias de vida, valores, entre muchos otros elementos constitutivos de la identidad de los pueblos y de los colectivos humanos.

En ese sentido, la globalización ha sido incapaz de proveer una mayor equidad entre las naciones y al interior de las propias naciones, y ha producido también una grave y cada vez más preocupante degradación del entorno natural en el cual vivimos. Esta incontinencia e "irracionalidad" (desde una perspectiva sistémica) del capitalismo globalizado es incapaz de reconocer los límites físicos y biológicos que el planeta pone a su desenfrenada fiebre de acumulación de lucro y beneficio que lo caracteriza.

En este contexto, los propios gobiernos están entrampados en el discurso del "necesario crecimiento económico" como la panacea que resuelve mágicamente todos los problemas del "buen gobierno" (empleo, superávit fiscal, balanza de pagos favorable, gobernabilidad, baja fiscalidad, etc.) y a la vez se encuentran obnubilados frente a las recomendaciones "desarrollistas" de las instituciones financieras internacionales. He ahí, la desregulación que le ha permitido operar desde hace algunas décadas, y que lo ha conducido a la enorme crisis financiera en que se encuentra hoy sumido. Todo esto lleva

a muchos intelectuales, actores políticos y sociales a preguntarse: ¿quién será el sujeto antagónico al capital?, ¿quién podrá ser aquel que le ponga freno a su desenfreno?

## 4.2 La crisis ambiental

Las advertencias sobre la presencia de fenómenos ambientales potencialmente graves para la vida del planeta datan desde los primeros años del decenio de los setenta del siglo XX. Como ya conocemos, el debate sobre la relación entre ecología y desarrollo tomó cuerpo con la serie de reuniones internacionales que plantearon el tema del "otro desarrollo" y ubicaron en el centro del debate la polémica en torno al informe presentado por el Club de Roma en 1972 y publicado con el título de *Los límites del crecimiento*<sup>7</sup>. Este texto accionó las señales de alarma sobre la degradación ecológica del planeta y alertó acerca de las implicancias medioambientales del desarrollo económico a nivel mundial. El énfasis de ese documento se situaba en el contexto de la crisis petrolera, ponía el acento en la naturaleza finita de los recursos energéticos y en los problemas de la explosión demográfica. A pesar de que el documento fue fuertemente criticado desde los más variados ángulos, y de que muchas de las críticas fuesen muy bien fundadas, algunas de las tendencias que describió se han cumplido paso a paso.

<sup>7</sup> D. A. Meadows et. al., *The Limits of Growth*. New York, Potomac Associates Book, 1972.

La Reunión Internacional de Estocolmo de 1972 enfatiza en la necesidad de una intensa educación ambiental. Ya para el decenio de los noventa se reconocía y fundamentaba con sólida información científica que la humanidad estaba viviendo una crisis ambiental ecológica, cuya expresión más inmediata era el fenómeno del cambio climático y el calentamiento global del planeta. De este modo se explicaban las frecuentes inundaciones, los deshielos de los glaciares, el incremento en el nivel de los océanos, etc., fenómenos que traen graves repercusiones en la biodiversidad y en la vida misma del ser humano.

Se enfatiza que la crisis ambiental no solamente es ecológica, sino y sobre todo de modo de vida, de cultura y paradigmas inflexibles de producción y consumo. En resumen, todo el patrón de existencia humana vigente ha sido puesto en cuestionamiento.

En el Congreso Nacional de Educación Ambiental de la Región Centro de la República de México (Facultad de Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México, 2001) se declaraba: "Es la crisis de una visión económica y social fundada en la dominación de la naturaleza y en la subordinación de los seres humanos a la razón instrumental y utilitaria".

Al respecto, el Manifiesto por la Vida, por una Ética para la Sustentabilidad (Bogotá, 2002) sostiene que: "La crisis ambiental es una crisis de civilización. La crisis ambiental es la crisis de nuestro tiempo. Es la crisis de una visión del mundo mecanicista que ignora los límites biofísicos, de la naturaleza y los estilos de vida de las diferentes culturas. Es una crisis moral".

Esta crisis es, además, la crisis de la cultura y de la humanidad y también de las ciencias, del modo en que el clima cultural de una época impregna la forma de ser del mundo y de estar en el mundo, desconociendo que esa manera o visión ha llegado a los límites de la propia reproducción de la vida sobre el planeta. (Prof. Carlos Galano, Director del Posgrado de Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable, CTERA UNC UNER, Argentina).

Guillermo Foladori (2007) nos hace recordar que La Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992) fue presentada como "la última oportunidad para salvar al planeta".<sup>8</sup> Han pasado quince años y los indicadores de la salud del planeta empeoraron: el ritmo de crecimiento del CO<sub>2</sub> ha dado un salto en los últimos años.<sup>9</sup> La desertificación avanza: 6 millones de hectáreas de tierra productiva se

<sup>8</sup> Maurice Strong, Secretario General de la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992.

<sup>9</sup> Entre 1997 y 1998 el CO<sub>2</sub> atmosférico aumentó 2,9 ppm al año, pero a principios de 2004 alcanzó 3 ppm más que en 2003, según mediciones del Observatorio de Mauna Loa (Keeling y Whorf, 2004; Hanley, 2004; United States, Department of Energy, 2003).



pierden por año desde 1990 (UNCCD, 2004). Según las estimaciones más conservadoras, 50 especies desaparecen por día; las Naciones Unidas estiman la pérdida en 100 especies diarias (UNDP, 2000). Aproximadamente 15 millones de hectáreas de bosques tropicales son deforestadas cada año (FAO/NFAP/FRA, 2001). El 54% del agua fresca renovable disponible ya viene siendo utilizada (UN, 2003; Shiklomanov, 1997).

Estos y otros impactos tienen sinergias que agravan el problema. Pero los principales indicadores de la salud del medio ambiente son otros, se manifiestan en una marcada desigualdad social:

- La esperanza de vida ha aumentado como promedio en todos los países durante los noventa, pero la diferencia entre países ha crecido aún más (World Bank, 2004a, 2004b).<sup>10</sup>
- La pobreza absoluta (menos de un dólar de ingresos al día) ha disminuido desde 1990, pero la desigualdad ha aumentado, creciendo el cuartil de menos ingresos (World Bank, 2004a, 2004b; Wade, 2001).
- Entre China y la India se encuentra algo más de un tercio de toda la población mundial. Allí la situación social es alarmante. En India existen 320 millones de hambrientos y en China se estima que entre 300 y 400

millones de personas migren del campo a la ciudad antes del 2020. Dos indicadores del grado de conflictividad potencial que podemos esperar en el corto plazo (Foladori, 2007).

- Se espera que 60 millones de personas migren del África subsahariana en el próximo decenio debido a la desertificación (UNCCD, 2004).
- Las personas que viven con VIH/SIDA alcanzan 40 millones; más del 90% están en África (ONUSIDA/OMS, 2003).
- Cada año dos millones de personas mueren de malaria (la mayoría son niños) mientras que cinco mil personas mueren a diario de tuberculosis (USAID, 2004; Medicines Sans Frontieres, 2003).

En búsqueda de explicaciones de causas y soluciones, en la palestra de la investigación y el debate existen tres principales corrientes de opinión sobre las causas de esta situación. La más difundida es la técnica: se afirma que las tecnologías ineficientes y sucias han degradado el ambiente; por lo que se necesitan tecnologías eficientes y procesos limpios. También tiene popularidad la consumista: el comportamiento consumista agota los recursos y genera residuos; es necesario que se reduzca el consumo de los ricos.

<sup>10</sup> Es posible que en el próximo decenio la esperanza de vida caiga como promedio mundial, por la pandemia del SIDA en India y China. En el África subsahariana disminuyó en la última década como resultado de la pandemia del SIDA (World Bank, 2004b).

Otra corriente sostiene que los pobres son causa y consecuencia de la degradación ambiental. Lo primero porque la falta de capital los lleva a degradar los recursos disponibles; lo segundo porque son obligados a vivir en los lugares más degradados. Pero este tema, aunque fundamental, está subsumido en los anteriores, ya que la alternativa propuesta es la participación y el empoderamiento para que los pobres consigan superar sus limitaciones de capital y accedan a tecnologías más eficientes y manejos más amigables de los recursos naturales (WCED, 1987; World Bank, Foladori, 2002). En todos los organismos internacionales la pobreza es un aspecto central de las causas del deterioro ambiental.

La tercera interpretación tiene menos acogida y es clasista. Para ésta, las relaciones sociales de producción capitalista son responsables de la degradación de la sociedad y su medio ambiente. La interpretación técnica y la consumista tienen en común el no discutir el carácter capitalista de la economía. Ven la naturaleza como algo externo al ser humano, y se preocupan básicamente —aunque no lo reconozcan explícitamente— por la sustentabilidad ecológica.

Según se adopte una u otra posición, las alternativas políticas serán diferentes: confianza en la ciencia y tecnología, confianza en el convencimiento personal, movilización de trabajadores y pobres, respectivamente.

Sin embargo, hay aspectos comunes y esenciales en estas propuestas que es necesario remarcar. Prácticamente todas las corrientes del ambientalismo sostienen la necesidad de cambios en los procesos productivos. Muchos inclusive argumentan que la industrialización es la principal responsable del deterioro ambiental (como es el caso de Giddens; véase Goldblatt). Los cambios en los procesos productivos se justifican por la necesidad de economizar recursos, de hacer los procesos más eficientes para que generen menos residuos, de utilizar recursos y procesos que no contaminen o afecten la salud, y para sustituir recursos no renovables por renovables. En cualquiera de los casos nos enfrentamos a una diferencia de ritmo o velocidad entre los ciclos naturales y los ciclos humanos. Esta diferencia existe tanto en el caso de la depredación como de la contaminación.

Los problemas de depredación son resultado de la demanda de materia prima para la industria. Cuando la extracción de recursos de la naturaleza es más rápida que su reproducción natural hablamos de depredación. Cuando se trata de extracción de recursos no renovables la depredación es la consecuencia necesaria. Cuando se trata de captura o extracción de seres vivos —recursos renovables—, como en el caso de animales silvestres o de los recursos de la selva, está en juego la diferencia mayor que existe entre el ritmo de apropiación y el de la reproducción biológica.

Otro tipo de problemas ambientales lo constituye la contaminación, la cual también es resultado de la actividad económica, sólo que en este caso en lugar de ser consecuencia de la búsqueda de materia prima es resultado de los residuos de la producción. La contaminación es, además, una cuestión de ritmos. Cuando la velocidad con que un residuo impacta en el ecosistema es mayor a la capacidad natural de absorción, ese residuo contamina.

Sea en el caso de la depredación o de la contaminación estamos frente a ritmos de la actividad económica humana que no son acompañados por los ciclos naturales. De manera que la "cuestión ambiental" requiere entender que el ser humano tiene que producir de acuerdo con la capacidad de la naturaleza de reproducirse y absorber lo que se le extrae o lo que le impacta. El ser humano tiene la gran ventaja sobre las otras especies de seres vivos de la conciencia sobre el problema y puede llegar a evaluar, en muchos casos, las implicaciones de trastocar esas reglas (Foladori, 2001).

Para completar el cuadro de las preocupaciones del desarrollo sostenible, recordemos que éste quiere expresar todo el ámbito de la vida social humana, mediante una visión holística de tres fuentes de sustentabilidad: económica, ecológica y social. En estas tres dimensiones estarían comprendidas todas las preocupaciones ambientales.

De manera que la cuestión ambiental no puede reducirse a la depredación y contaminación, también tiene que abarcar la pobreza, la inequidad y otras variables sociales. Aquí es, precisamente, donde surgen las complicaciones.

## 5. El desarrollo territorial: en busca de la alternativa

En nuestra perspectiva, el concepto de "territorio" hace alusión en primer término al concepto grande y envolvente de ambiente natural, es decir al espacio geográfico en donde están presentes la biodiversidad y los sistemas ecológicos, que han dado vida a la sociedad humana, la cual sale de sus entrañas y le brinda condiciones para su reproducción, expansión e identidad sicosocial. Territorio es la unidad de sociedad y naturaleza.

El proceso del "desarrollo" requiere de la reciprocidad del ser humano con la naturaleza, para conservarla y respetar sus necesarios equilibrios sistémicos, promoviendo conjuntamente la mejora de la calidad de vida del binomio sociedad-naturaleza.

Es un planteamiento biocéntrico o ecocéntrico "que reconoce en la naturaleza un valor intrínseco" (Rojas, 1997) y que trasciende la visión utilitaria de la biosfera, conducta sustentada en una filosofía antropocéntrica que viene demostrando en la práctica su inviabilidad ecológica al no reconocer sus límites ecosistémicos que

traen severas consecuencias para la sostenibilidad del territorio.

En esa búsqueda de vida, la sociedad territorial crea e implementa fuerzas productivas (incluidas las tecnologías) "constructivas" cuya resultante se entrega "a la biosfera sin riesgo para la capacidad reproductiva, la estabilidad y viabilidad de ecosistemas, o que contribuyen a la recuperación de esas propiedades en un ecosistema" (Rojas [68], 1997). Pero como en todo proceso social humano también se generan fuerzas productivas "destructivas" con resultados materiales de alta "entropía", que al regresar a la biosfera alteran y destruyen ecosistemas, extinguen especies y atentan contra la biodiversidad, incluyendo la vida humana.

### **5.1 La esencia política del desarrollo**

El territorio, en los términos expresados, se torna en un espacio de alta contradicción y conflicto social en el que se manifiestan intereses y poderes por la captura del territorio. En esta concepción el territorio es "el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder". Si bien es cierto que el poder de la naturaleza es fundamental en el análisis del territorio, lo primordial en la dinámica del desarrollo son las relaciones de poder de los actores sociales, es decir "quién domina o influencia y cómo domina o influencia en ese espacio", dado que "el territorio es esencialmente un instrumento de

ejercicio del poder" (Lopes de Souza, 1995, p. 78).

El desarrollo territorial, local o rural, es un proceso político que reconoce la integración compleja de las dimensiones que constituyen la vida social (economía, sociedad, naturaleza, cultura, política), pero que en términos prácticos "consiste en que la población mayoritaria de dichos ámbitos alcance grados crecientes de autonomía social, tanto en el reconocimiento de sus propias necesidades como en la instrumentación y gestión para alcanzar su satisfacción (Mabel Manzanal, 2009).

Por ello, en esta perspectiva, "desarrollo" es un proceso que podría darse a diferentes escalas espaciales sólo si implica la inclusión política, social, económica y cultural de las mayorías postergadas. Evidentemente ello requiere modificar las relaciones de poder existentes en el ámbito espacial en cuestión; es decir, que los actores y organizaciones representativas de los sectores sociales mayoritarios y tradicionalmente postergados adquieran capacidad e independencia para intervenir y controlar la gestión de los principales recursos de dicho ámbito. Desde luego que a medida que vayan aumentando su capacidad de negociación y acción y su habilidad para actuar en común en la construcción de "su lugar", de "su territorio", irán avanzando hacia una mayor autonomía y poder social, económico, político e institucional (Mabel Manzanal, 2009).

## 5.2 La territorialidad del desarrollo

Coincidiendo con esta última línea interpretativa, Lopes de Souza (1995) propone repensar y “territorializar el concepto de desarrollo”. Señala que la idea de desarrollo ha sido condenada –por las más diversas escuelas de pensamiento– a consolidar la civilización occidental, capitalista, en cuanto paradigma universal. El desarrollo de los territorios implica “otra territorialidad” hegemónica.

Este autor señala que la territorialidad es un concepto muy abstracto que se refiere a “relaciones de poder espacialmente delimitadas operando sobre un substrato referencial”. Observamos, entonces, una fuerte asociación entre territorio y territorialidad, porque ambos conceptos expresan el poder –simbólico y material– presente implícita y explícitamente en las estructuras sociopolíticas y económicas de toda sociedad. Precisamente, cuando nos referimos a “otra territorialidad” estamos subrayando una transformación de la estructura social y económica, y en consecuencia del poder en todas sus expresiones. Esta transformación puede darse a favor o no de quienes han sido tradicionalmente subordinados”.

## 5.3 Aspectos críticos del debate

Con base en esta conceptualización podemos observar que el enfoque del DTR tiene como meta lograr

que los territorios sean competitivos, subrayando para ello la importancia de tres aspectos básicos: la proximidad entre actores para coordinar acciones y generar innovación colectiva de carácter sistémico; la articulación con los mercados globales; y el desarrollo institucional como forma de alcanzar la cohesión social entre la mayoría de los actores, de modo que “los procesos de desarrollo tiendan a superar, y no a reproducir, las relaciones de poder que marginan a la población pobre de las oportunidades y beneficios de dichos procesos” (Schejtman y Berdegué, 2006).

La situación de los ámbitos rurales y urbanos pobres de nuestro país, y de América Latina en general, obliga a reflexionar críticamente sobre estas cuestiones. En primer término, el enfoque presenta un único modo de encarar el desarrollo, la inserción competitiva en el mercado de consumo global. Sin embargo en los ámbitos locales pueden darse otras alternativas. Seguidamente, debemos reconocer la gran diversidad cultural y los altos niveles de pobreza de numerosas comunidades y lugares rurales del continente, que condicionan sus posibilidades para insertarse productiva y competitivamente en el contexto global, salvo casos verdaderamente excepcionales. En esta realidad subyace la estructura de poder de los territorios y la histórica inserción subordinada de los pequeños productores y trabajadores rurales como explicación de su consolidada y persistente pobreza.

En la revisión del concepto de territorio que hicimos en el acápite 3, la corriente del DTR concibe al territorio como "una construcción social... no como un espacio físico 'objetivamente existente', sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación)". En esta definición prima la cohesión social del territorio: puede haber conflicto, pero un territorio se constituye como tal cuando el conflicto es superado y aparecen múltiples formas de acción y de trabajo compartido entre los muchos y variados agentes que lo componen. Es más, los autores agregan que ello conforma una "identidad" del territorio que es "la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades" (Schejtman y Berdegué, 2006).

Sin embargo, esta explicación sobre lo que es territorio induce a la bús-

queda de territorios excepcionales, porque los territorios "homogéneos" (en relación con lo social, político y económico) en los que el consenso, las semejanzas, la concordia predominan y se mantienen se dan en una situación imaginaria, casi desconocida en la realidad. Se trata de territorios conformados sólo entre actores que comparten valores e intereses económicos, sociales y políticos; y como tales, integran una misma fracción de clase o sector social.

Es desde esta "homogeneidad" que es posible acordar, negociar, superar el conflicto institucionalmente y llegar a la cohesión requerida. Pero, sin duda, se trata de una propuesta de desarrollo excluyente que sólo incorpora a algunos actores y dejan afuera a todos los demás; y es, asimismo, excepcional e inestable en el largo plazo (Mabel Manzanal, 2009). En estos términos el "territorio" del DTR es, a lo sumo, un caso particular y contingente. Precisamente porque sólo eventual o transitoriamente se puede evadir la conflictividad social latente en toda estructura donde se dan relaciones asimétricas de poder.

## Referencias bibliográficas

- FOLADORI, Guillermo.** "Paradojas de la sustentabilidad: ecológica versus social. Sustentabilidad: un debate a fondo". En: *Trayectorias*, Año IX, Núm. 24 mayo-agosto, 2007
- MABEL MANZANAL, María et al.** "Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica", En: *Revista Eure*, Vol. XXXV, N° 105, pp. 131-153, diciembre 2009.

**ROJAS, Alejandro.** (1997) *¿Desarrollo sustentable o desarrollo de la sustentabilidad ecológica y social?* Toronto, Universidad de York.

**GLIGO, Nicolo.** (1987) *El concepto de sustentabilidad ambiental en las estrategias de desarrollo, unidad conjunta de desarrollo y medio ambiente.* CEPAL/PNUMA, Amb. y Des., Vol. III - N°s. 1 y 2: 17-19. Abril-Agosto.

**GUDYNAS, Eduardo.** (1995) *Ecología, desarrollo y neoliberalismo.* Bolivia, Centros de Estudios Multidisciplinarios.

### Tema del desarrollo

**ROIG, A.** (2008). "El desarrollo como conflicto institucionalizado". En: *Realidad Económica*, 137, 80-92.

**QUIJANO, A.** (2000). "El fantasma del desarrollo en América Latina". En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 6 (2), 73-90.

**CASTORIADIS, C.** (1993). *La institución imaginaria de la sociedad.* Vol.1 Marxismo y teoría revolucionaria. 2ª edición. Buenos Aires: Tusquets.

**ESCOBAR, A.** (2005). El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. En: D. Mato, *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas: Universidad Central de Venezuela.

**DE JANVRY, A. y SADOULET, E.** (2007). *Toward a territorial approach to rural development.* Recuperado el 13 de enero de 2009 de: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai192e/ai192e00>.

### Tema del territorio

**SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J.** (2006). "Desarrollo territorial rural". En Bengoa, J. *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina* (pp. 45-83). Santiago de Chile: RIMISP-Catalonia.

### Tema del desarrollo territorial

**LOPES DE SOUZA, M.** (1995). "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". En I. De Castro, P. da Costa Gómez, y R. Lobato Correa (eds.) *Geografia: conceitos e temas.* Río de Janeiro: Bertrand editores, pp. 77-116.

---

\* Magister en Economía, catedrático e investigador de la Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Ingeniería.



## El trabajo decente en el Perú: marco conceptual y una propuesta de medición

Julio Gamero Requena\*

### Resumen

El trabajo decente es aquel que está disponible para todo aquel que desea trabajar en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Existen diez categorías de medición del trabajo decente, cuya aplicación permite determinar la situación de una población con respecto a sus condiciones de trabajo.

El propósito de este artículo es analizar los términos en los que se han cumplido los estándares laborales incorporados en el capítulo respectivo del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, a un año de su aplicación, con este fin se ofrece una comparación de los indicadores laborales obtenidos antes y después de la firma del TLC con Estados Unidos.

**Palabras clave:** trabajo decente, derechos fundamentales del trabajo, indicadores estadísticos laborales, TLC Perú-Estados Unidos, estadísticas laborales 2000-2010.



## **A un año del TLC con Estados Unidos: elementos para una evaluación de los acuerdos de libre comercio desde el enfoque de trabajo decente<sup>1</sup>**

Tras un año de firmado el TLC con Estados Unidos, y de la profusión de acuerdos de libre comercio (UE, China, Chile, etc.) resulta apropiado un primer acercamiento al impacto de dicho acuerdo en materia de derechos laborales y empleo. El marco conceptual del trabajo decente parece bastante apropiado para ensayar una primera aproximación. Dicho enfoque, además de ser parte de las políticas aceptadas por el Gobierno del Perú<sup>2</sup>, permite comprender los referidos impactos al poner énfasis en la calidad de los empleos y puestos de trabajo generados.

Si algo parece distinguir a la política comercial del Gobierno del Perú, es su fijación en los acuerdos de liberalización comercial. Si esto es así, mayor razón para ensayar una primera aproximación a la pertinencia de la política comercial peruana en términos de la calidad del empleo que promueve, en el entendido que dicha política es

sólo un medio para la promoción del bienestar de los ciudadanos peruanos y no un fin en sí misma.

De otro lado, en tanto que el TLC con Estados Unidos incorpora un capítulo laboral que descansa en el respeto a los derechos fundamentales –señalados por la OIT y refrendados por el gobierno peruano– hace visible determinados estándares laborales que debieran ser, de oficio, ejercidos en el marco de las relaciones laborales del país y cuyo cumplimiento efectivo debiera ser objeto de labor rutinaria de la autoridad de trabajo.

El objetivo del documento es hacer visible el estado de cumplimiento de dichos estándares laborales a un año del TLC con Estados Unidos tomando como marco conceptual el enfoque de trabajo decente y como línea de base una propuesta metodológica que operacionaliza dicho concepto.

El documento está ordenado de la siguiente manera. En el primer capítulo se presenta el concepto de trabajo decente, con los indicadores que lo operacionalizan, y el contenido del capítulo laboral del TLC con Estados Unidos. En un segundo momento se da cuenta del comportamiento de de-

<sup>1</sup> Con base en un documento elaborado inicialmente para la Red GE.

<sup>2</sup> Ver al respecto <http://www.mintra.gob.pe/mostrarNoticias.php?codNoticia=1439> donde se señala la suscripción de un memorándum de entendimiento "Perú: Propuestas para un programa de trabajo decente ante la crisis" firmado por el titular del MTPPE, Jorge Villasante y el Director de la Oficina Subregional de la OIT para los países andinos, José Luis Daza (21/12/2008). También se puede revisar "Perú: Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente, 2004-2006", Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos, Lima, 18 Diciembre 2003 en [http://www.mintra.gob.pe/contenidos/institucional/consejo\\_nacional\\_del\\_trabajo/logros/inf\\_trab\\_dec.pdf](http://www.mintra.gob.pe/contenidos/institucional/consejo_nacional_del_trabajo/logros/inf_trab_dec.pdf)

terminados indicadores laborales y de empleo a un año de dicho acuerdo: un antes y después del TLC (reconociendo que resulta muy complicado separar el efecto crisis del efecto TLC). En el tercer capítulo se presenta una breve descripción del empleo en la agroexportación bajo el enfoque del trabajo decente. En el cuarto capítulo se presenta la evolución de diversos indicadores de empleo entre el 2007 y el 2009. Finalmente, en el quinto capítulo se presenta una propuesta metodológica que pretende ser una línea de base para el seguimiento de dicho acuerdo desde el enfoque del trabajo decente.

## 1. Trabajo decente, facetas, indicadores y capítulo laboral

La globalización ha producido transformaciones sustantivas en las relaciones laborales. Si se analiza lo que ha acontecido en el ámbito del trabajo se encontrará que hay un conjunto de temas recurrentes que se reiteran en los diagnósticos sobre lo laboral, en los debates sobre las tendencias de los cambios productivos, en las preguntas relevantes sobre el empleo y en las condiciones de trabajo y, particularmente, en las tensiones por las que atraviesan los actores de la relación laboral, tanto desde la perspectiva de las empresas como desde la de los trabajadores<sup>3</sup>.

Estos cambios aluden por lo menos a las siguientes tendencias:

- a. **Cambios en el empleo**, con una tendencia creciente a altas tasas de desempleo y precarización del mismo.
- b. **Flexibilización en el mercado de trabajo**, con una tendencia creciente a la inestabilidad del empleo y a altas tasas de rotación.
- c. **Cambios en la normativa laboral**, con una tendencia creciente a la desprotección de la parte laboral.
- d. **Reestructuración de los sistemas de seguridad social** (fondos de retiro, seguro de desempleo, prestaciones de salud), con una tendencia creciente a segmentar la oferta y la cobertura y a aumentar los niveles de exclusión.
- e. **Debilitamiento del sindicalismo y de las negociaciones colectivas**, con una tendencia creciente hacia la pérdida de derechos adquiridos y/o una disminución de las exigencias reivindicativas.
- f. **Debilitamiento del rol del Estado como asignador de recursos y como agente distributivo del ingreso**, con una tendencia creciente a dejar que sea el mercado el que regule el empleo, los salarios y las prestaciones sociales.
- g. **Fortalecimiento de la autonomía empresarial** no sólo para la toma de decisiones económicas, sino también para definir unilateralmente las condiciones de trabajo

<sup>3</sup> Espinoza (2003). *Trabajo decente y protección social*, OIT.

y de salarios y los márgenes de rentabilidad que quieren alcanzar para sus negocios.

Los efectos sobre el bienestar de las personas y la estabilidad de las instituciones motivaron que en 1995 la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social reuniera en Copenhague a los países miembros de la ONU, con el propósito de reflexionar y evaluar los impactos del nuevo orden mundial.

Entre los resultados del encuentro se destaca, a modo de conclusión, que la manera de dar cumplimiento a los objetivos planteados en la cumbre es la aplicación de las normas fundamentales del trabajo<sup>4</sup>. Es decir, lo que se presenta como un hallazgo para revertir los impactos negativos de la globalización es solo la revitalización de conceptos ya acordados como propósitos preliminares de la OIT. Entre ellos, se puede mencionar la efectiva aplicación de normas internacionales del trabajo, el mejoramiento de las condiciones de empleo e ingresos, la ampliación de la protección social y el fortalecimiento del diálogo social<sup>5</sup>.

A mediados de 1940, los Estados miembros de la OIT se pronunciaron en la Declaración de Filadelfia por "la necesidad de fomentar programas

que tiendan a garantizar pleno empleo y la elevación del nivel de vida; la posibilidad de emplear trabajadores en ocupaciones en las que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos, y de contribuir al máximo al bienestar común; conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos; adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección; lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas; extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa; proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores

<sup>4</sup> Libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio; abolición efectiva del trabajo infantil y de la discriminación en el ámbito del empleo y de la profesión.

<sup>5</sup> Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad de Argentina. "Trabajo decente: significados y alcances del concepto".

en todas las ocupaciones; proteger a la infancia y a la maternidad; suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados; como así también garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales”.

Dichas sentencias componen el anexo de la Constitución de la OIT y revelan la vigencia del organismo en el mundo del trabajo, o bien lo poco que se ha avanzado en un siglo cuando los problemas se reiteran, tal vez con un ímpetu mayor<sup>6</sup>.

Es así que la OIT asumió, como delegación de la Cumbre Social de 1995, el compromiso de asistir a los estados que, en el marco de los principios ya formulados, procuren mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. El mandato se tradujo en la demanda que en 1999 formuló el director del organismo en su informe a la Conferencia Internacional del Trabajo, cuando postuló como objetivo prioritario la promoción de *trabajo decente*, expresión que desde entonces sintetiza un conjunto de propósitos que en su realización busca mitigar las derivaciones producidas por el nuevo modelo de acumulación y, con ello, promover una “globalización atenuada”<sup>7</sup>.

## El trabajo decente

En la memoria del director general de la OIT titulada *Reducir el déficit de*

*trabajo decente. Un desafío global* (Somavía, 2000), el término es presentado como una noción en la que se estructuran las siguientes dimensiones: trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son respetados y cuenta con remuneración adecuada y protección social.

Dicho enunciado llevó a buscar diversas interpretaciones del mismo. Entre quienes abordaron el desafío de interpretar el término encontramos a Amartya Sen (1999), quien comenta que el acierto del vocablo es su sentido universal, ya que alcanza a todos los trabajadores. También lo es su visión ampliada, que permite a la vez realizar análisis económicos y éticos.

El *trabajo decente*, afirma, es un derecho que va más allá de la legislación laboral vigente, “...que tiene el sentido de reconocer derechos básicos y que permite una comprensión mucho más alentadora de las necesidades de las distintas instituciones y las distintas políticas en pro de los derechos y de los intereses de los trabajadores”. Por su parte Godfrey, M. (2003) reconoce seis dimensiones del término donde en realidad extiende el alcance de cada una de las nociones ya identificadas. Así, propone que existe *trabajo decente* cuando las oportunidades para encontrar trabajo –fuera cual fuera el trabajo– son para

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Ídem.

todos: esto incluye el autoempleo, el trabajo doméstico, y tanto el empleo asalariado en los sectores formales, cuanto el empleo informal<sup>8</sup>.

### Facetas del trabajo decente

La definición del trabajo decente como "*oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana*" abarca expresamente seis facetas<sup>9</sup>:

1. Las *oportunidades de trabajo* se refieren a la necesidad de que todas las personas que deseen trabajar encuentren empleo, ya que, evidentemente, no puede haber trabajo decente si no se tiene trabajo. Esta noción de trabajo en que se basa nuestra definición es de carácter general y abarca todas las formas de la actividad económica, comprendidos el trabajo por cuenta propia, el trabajo no remunerado en la familia y el empleo asalariado, ya sea en la economía regular o en la informal.
2. La idea de *trabajo en condiciones de libertad* subraya el principio de que se debe escoger libremente el trabajo —esto es, que no debe ser impuesto a las personas— y que en el siglo XXI no son aceptables determinados regímenes de trabajo, lo cual significa concretamente que se deben erradicar, de conformidad con los convenios internacionales pertinentes, el trabajo en servidumbre, el trabajo en esclavitud y las formas peores de trabajo infantil. Significa, asimismo, que los trabajadores deben tener libertad para afiliarse a las organizaciones sindicales y que no deben sufrir discriminación por ello.
3. El *trabajo productivo* es esencial para que los trabajadores tengan medios de subsistencia aceptables para sí mismos y para sus familias, así como para que las empresas y los países alcancen el desarrollo duradero y sean competitivos.
4. Con la noción de *equidad en el trabajo* se enuncia la necesidad que tienen los trabajadores de gozar de un trato justo y equitativo y de oportunidades profesionales del mismo signo. Lleva consigo la ausencia de discriminación en la contratación y en el trabajo y la posibilidad de conciliar de modo equilibrado la actividad laboral con la vida familiar.
5. La *seguridad laboral* nos recuerda la necesidad de salvaguardar la salud, las pensiones y los medios de vida y de proporcionar la adecuada protección financiera y de otra índole en caso de enfermedad u otras eventualidades. Reconoce, además, la necesidad que los trabajadores tienen de que se pongan límites a la inseguridad que conlleva

<sup>8</sup> Espinoza (2003). *Trabajo decente y protección social*, OIT.

<sup>9</sup> "La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos". En: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122 (2003), núm. 2.

va la posibilidad de perder el trabajo y los medios de subsistencia.

6. Por último, la *dignidad laboral* exige que en el trabajo se trate con respeto a los trabajadores y que puedan expresar sus preocupaciones y participar en la adopción de las decisiones referentes a las condiciones en que desempeñan sus tareas. Un aspecto esencial de ello es la libertad de los trabajadores para defender colectivamente sus intereses.

Las dos primeras facetas del trabajo decente —las oportunidades de trabajar y la libertad de escoger empleo— se refieren al objetivo de que haya empleos suficientes y de que éstos reúnan unas condiciones mínimas aceptables. Las otras cuatro indican hasta qué punto el trabajo existente es «decente» y ha sido aceptado libremente.

### **Derechos fundamentales del trabajo**

Para terminar de abonar la hipótesis de que *trabajo decente* es una noción que tiende a resumir viejos temas, resulta de interés volver sobre observaciones de Sen, cuando habla de derechos sociales —entre ellos los derechos a la alimentación o al trabajo—. En este sentido, el economista reflexiona diciendo que los derechos sociales debieran ser integrados como objetivos sociales sobre los cuales sea exigible su cumplimiento.

En resumen, los derechos existen, las normas también, lo que no se resuelve es su implementación. Tan sólo es necesario referirse a la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas en 1948. El artículo 23 refleja los derechos relacionados con el mundo laboral. En él se especifica:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, a él y a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

### **Indicadores estadísticos que miden el trabajo decente<sup>10</sup>**

Los indicadores estadísticos del trabajo decente corresponden a diez categorías de medición que emanan de las características generales del

<sup>10</sup> Ibid.

trabajo y que son elementos necesarios del trabajo decente. Los indicadores propuestos corresponden, pues, a las siguientes categorías:

1. Oportunidades de empleo: *oportunidades de trabajo*.
2. Trabajo inadmisibile: *trabajo en condiciones de libertad*.
3. Remuneración suficiente y trabajo productivo: *trabajo productivo*.
4. Jornada laboral decente.
5. Estabilidad y seguridad del empleo: *seguridad laboral*.
6. Conciliación del trabajo con la vida familiar: *equidad y dignidad en el trabajo*.
7. Trato justo en el trabajo: *equidad y dignidad en el trabajo*.
8. Seguridad en el trabajo: *seguridad laboral*.
9. Protección social: *seguridad laboral*.
10. Diálogo social y relaciones laborales: *equidad y dignidad en el trabajo*.

De esta manera, las diez características generales del trabajo captan las seis facetas del trabajo decente, antes expuesta. Los indicadores propuestos son únicamente aquellos sobre los cuales se cree que existen datos de suficientes países.

### **Oportunidades de empleo**

La noción de trabajo decente supone la existencia de oportunidades de empleo para todos quienes pueden trabajar y buscan trabajo. Así pues, un elemento esencial del trabajo decente es el porcentaje de la población de un país que está ocupada. Podemos estimar las posibilidades de empleo positivamente si calculamos los porcentajes de personas activas y ocupadas dentro de toda la población o de una parte de ella. También cabe medir las oportunidades de empleo en sentido negativo, es decir, atendiendo al desempleo y al subempleo y a la falta de puestos de trabajo. Los indicadores propuestos son los siguientes:

- Tasa de actividad.
- Tasa de empleo (relación empleo-población).
- Tasa de desempleo.
- Tasa de desempleo juvenil.
- Tasa de subempleo por insuficiencia de horas de trabajo.
- Porcentaje de empleo asalariado dentro del empleo no agrícola.

### **Trabajo inadmisibile**

El trabajo decente debe ser un trabajo que resulte aceptable a la sociedad. Tenemos que conocer la amplitud del trabajo inadmisibile —es decir, los tipos de empleo condenados

universalmente— para excluirlo de los indicadores de oportunidades de empleo y para medir el avance hacia su erradicación. La Declaración de 1998 de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, que ha logrado un amplio respaldo en todo el mundo, recoge dos formas de trabajo inaceptable: el trabajo forzoso u obligatorio y el trabajo infantil (especialmente las actividades peligrosas y otras formas extremas de trabajo infantil). Los indicadores propuestos son los siguientes:

- *Niños sin escolarizar, según su situación en el empleo* (porcentajes por edad).
- *Tasa de actividad infantil en el trabajo asalariado y por cuenta propia* (porcentajes por edad).

Los indicadores del trabajo infantil se centran en las formas peores de trabajo infantil y no en las demás. Estos dos posibles indicadores servirían de indicadores indirectos (sustitutos) del trabajo inadmisibles efectuado por niños, ya que, por el momento, muchos países no tienen mediciones válidas y directas de las actividades peligrosas y otras formas extremas de trabajo infantil.

### **Remuneración suficiente y trabajo productivo**

Para muchas personas, la característica más importante del trabajo es la remuneración, y en el Preám-

bulo de la Constitución de la OIT se enuncia el principio de un «salario vital adecuado». Casi todos quienes trabajan o buscan trabajo lo hacen para percibir ingresos y asegurar el bienestar económico propio y el de sus hogares. Los indicadores propuestos son los siguientes:

### **Ingresos medios de determinadas profesiones**

- *Remuneración insuficiente* (porcentaje de ocupados cuyos ingresos del trabajo son inferiores a la mitad de la mediana o a un mínimo absoluto, desglosado según la situación en el empleo).
- *Jornada laboral excesiva*.
- *Tasa de subempleo por insuficiencia de horas de trabajo*.
- *Trabajadores asalariados que han recibido recientemente formación profesional*.

### **Jornada laboral decente**

El tema de la jornada laboral es una preocupación tradicional de la OIT. Se menciona en el Preámbulo de su Constitución y fue tratado en la primera norma de la OIT, adoptada en 1919. Se puede relacionar la jornada laboral por lo menos con cuatro facetas del trabajo decente. Las jornadas excesivas y atípicas son frecuentemente perjudiciales para la salud física y mental e impiden conciliar el trabajo y la vida familiar. Una jornada



excesiva es a menudo señal de que la remuneración por hora es insuficiente, mientras que una jornada muy breve indica muchas veces que no hay bastantes empleos. Los indicadores propuestos son los siguientes:

- *Jornada laboral excesiva* (porcentaje de ocupados que trabajan más horas que las admitidas, según su situación en el empleo).
- *Tasa de subempleo por insuficiencia de horas de trabajo* (porcentaje de ocupados que trabajan menos horas que el umbral fijado, pero que pueden y desean trabajar más horas).

### **Estabilidad y seguridad del empleo**

Es muy grave quedarse sin trabajo, y no cabe duda de que la estabilidad laboral es un factor importante del trabajo decente para la mayoría de la población. La pérdida del trabajo lleva consigo unos costos económicos mayores que la pérdida de la remuneración, aunque se encuentre rápidamente otro trabajo. Cambiar de empleo perturba el proceso de acumulación de capital humano y, a veces, deja inservibles los conocimientos teóricos y prácticos que aplicaba el trabajador en el puesto perdido. Además, muchas veces va en detrimento de algunas prestaciones, en particular la pensión de jubilación.

No obstante ello, la estabilidad del empleo como elemento del trabajo decente debe entenderse en un contexto

en el que es inevitable cierto grado de inseguridad a causa de la reducción o desaparición de ocupaciones, empresas y ramas industriales (y del crecimiento y la aparición de otras).

Considerando a un asalariado, se puede definir la estabilidad del empleo como la probabilidad de que no se dé por concluida su relación laboral a iniciativa del empleador dentro de cierto período (un año, por ejemplo).

Para un trabajador por cuenta propia, podemos definir la estabilidad del empleo (seguridad profesional) como la probabilidad de que no se vea obligado a poner fin a su trabajo durante cierto período por motivos económicos como la pérdida de clientes o la interrupción de sus suministros (es decir, no por motivos personales). La definición conlleva una probabilidad en lugar de un hecho, por lo que se deberá medir indirectamente la estabilidad del empleo. Los indicadores propuestos son los siguientes:

- *Antigüedad inferior a un año* (porcentaje de ocupados que desempeñan su empleo o trabajo principal desde menos de un año, desglosado por edad y por situación en el empleo).
- *Trabajo temporal* (porcentaje de trabajadores asalariados que consideran que su trabajo es temporal).

En los países en desarrollo escasean los datos indispensables para

calcular los dos indicadores de la estabilidad del empleo. Además, la manera en que están redactadas las preguntas referentes a los puestos de trabajo «temporales» o «permanentes» varía mucho según el país de que se trate y muchas veces no explica a los encuestados cómo deben interpretar la palabra «temporal».

### ***Conciliar de modo equilibrado el trabajo y la vida familiar***

Conjugar armoniosamente el trabajo con la vida familiar se ha convertido en un grave problema de política pública en muchos países. Siempre ha sido una cuestión de equidad entre hombres y mujeres, ya que en todo el mundo las mujeres asumen la responsabilidad principal de las tareas del hogar y del cuidado de los hijos y, si viene al caso, de otros familiares a cargo.

El Convenio de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares dispone que las políticas nacionales procuren «permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación. [...] La responsabilidad familiar no debe constituir de por sí una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo». Posteriormente, en el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), se especificó la necesidad de prestaciones por maternidad y de proteger el puesto de trabajo

de la mujer en caso de maternidad. Los indicadores propuestos son los siguientes:

- *Tasa de empleo de las mujeres con hijos de edad inferior a la de la escolarización obligatoria* (relación con la tasa de empleo de todas las mujeres de 20 a 49 años de edad).
- *Jornada laboral excesiva.*

### ***Trato justo en el trabajo***

Ser tratado justamente en el trabajo es una aspiración propia de todos los seres humanos, que se ha plasmado en el derecho internacional por medio de los principios de igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación e igual remuneración a trabajo de igual valor. El Convenio de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958 define la discriminación como “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”, lista a la que podríamos añadir la edad, la discapacidad y la enfermedad. El Convenio sobre igualdad de remuneración (1951) trata de la discriminación en el terreno salarial y de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Además de la ausencia de discriminación en la contratación laboral y en el trabajo, el trato justo significa poder trabajar sin

ser objeto de acoso ni estar expuesto a violencias, con cierto grado de autonomía y con un sistema justo de resolución de las quejas y los conflictos. Esto último guarda estrecha relación con la existencia o inexistencia de mecanismos de diálogo social en la empresa. Los indicadores propuestos son los siguientes:

- *Segregación profesional por sexo* (porcentaje de empleo no agrícola en las ocupaciones en que predominan los hombres o las mujeres e índice de disimilitud).
- *Porcentaje de mujeres en puestos superiores de dirección y administración* (proporción con respecto al porcentaje femenino del empleo no agrícola).
- *Porcentaje femenino del empleo asalariado no agrícola.*
- *Relación entre los ingresos de hombres y mujeres de determinadas profesiones.*
- *Porcentajes o diferencias entre hombres y mujeres en los demás indicadores propuestos.*

### **Seguridad en el trabajo**

Cuando hablemos de seguridad y salud en el trabajo solemos aludir a las condiciones que preservan y fomentan la integridad física y psicológica de los trabajadores. En el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981) se insta a aplicar una política nacional que

tenga por objeto "prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo". El Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (1964) sienta el principio de la responsabilidad del empleador de asegurar a los trabajadores contra los accidentes laborales. La inspección del trabajo es un medio importante de aplicación de los principios fijados en la legislación y la reglamentación nacionales. Los indicadores propuestos son:

- *Tasa de accidentes de trabajo mortales* (por cada 100 mil asalariados).
- *Inspección del trabajo* (inspectores por cada 100 mil asalariados y por cada 100 mil asalariados asegurados).
- *Cobertura del seguro de accidentes de trabajo* (porcentaje de asalariados amparados por el seguro).
- *Jornada laboral excesiva* (véase el apartado «Jornada laboral decente»).

### **Protección social**

Una protección social suficiente es un rasgo definitorio del trabajo

decente en todo el mundo. Aunque la exposición a riesgos y el tipo y el nivel de protección difieren enormemente según la sociedad de que se trate, en todos los países las personas sienten necesidad de estar amparadas frente a los azares de la vida. La mayoría de los países han establecido dispositivos de protección social contra algunas eventualidades como la enfermedad, la vejez, el desempleo y la incapacidad de trabajar, y contra la pobreza. Los indicadores propuestos son:

- *Gasto público en seguridad social* (en porcentaje del PIB, desglosado en gasto total, en los servicios sanitarios y en pensiones de vejez).
- *Gasto público en ayudas monetarias a las personas necesitadas* (en porcentaje del PIB).
- *Beneficiarios de ayudas monetarias* (en porcentaje de las personas pobres).
- *Porcentaje de la población mayor de 65 años que percibe una pensión.*
- *Porcentaje de la población económicamente activa que cotiza a un fondo de pensiones.*
- *Pensión mensual media* (en porcentaje de los ingresos medianos y mínimos).
- *Cobertura del seguro de accidentes de trabajo* (véase el apartado «Seguridad en el trabajo»).

### ***Diálogo social y relaciones laborales***

Una faceta importante del trabajo decente es la medida en que los trabajadores pueden expresar su opinión acerca de los asuntos profesionales e intervenir en la fijación de sus condiciones de trabajo, ya sea por conducto de representantes elegidos colectivamente, ya sea en una interacción directa entre el trabajador y el empleador.

La capacidad de los trabajadores para organizarse libremente a fin de defender colectivamente sus intereses en negociaciones con su empresa es un elemento esencial de la democracia en el ámbito laboral y de un diálogo social eficaz.

En un sentido más general, el "diálogo social" es cualquier tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre las representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre las cuestiones de interés común relacionadas directamente con el trabajo y con las políticas económicas y sociales que repercuten en el mismo.

Los indicadores propuestos son:

- *Índice de afiliación sindical.*
- *Índice de cobertura de la negociación colectiva salarial.*
- *Huelgas y cierres patronales* (por cada mil asalariados).

## La cuestión laboral en el contexto del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos<sup>11</sup>

En el Tratado de Libre Comercio, tanto Estados Unidos como el Perú reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el que a su vez cada parte se compromete a adoptar y mantener en sus leyes y reglamentos, y su correspondiente aplicación, los derechos laborales fundamentales, tal como se establecen en la *Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento* (1998):

- La libertad de asociación.
- El reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
- La eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio.
- La abolición efectiva del trabajo infantil y la prohibición de las peores formas de trabajo infantil.
- La eliminación de la discriminación con respecto a empleo y ocupación.

Además se incorpora:

- Condiciones aceptables de trabajo respecto del salario mínimo, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacional.

Asimismo, se acuerda:

- No dejar de aplicar efectivamente la legislación laboral de manera recurrente de forma que afecte el comercio entre las partes.
- No debilitar o reducir la legislación laboral para promover el comercio o la inversión.
- Garantizar el cumplimiento del debido proceso, es decir, que los procesos judiciales y administrativos sean justos, equitativos, transparentes, que no impliquen costos ni plazos arbitrarios, que garanticen el derecho a la defensa y de revisión, entre otros.

Dicho Capítulo incluye también un ítem de Cooperación Laboral, en el cual se reconoce la importancia de la cooperación para avanzar en nuestros compromisos internacionales en materia laboral, dentro de nuestro marco legal y autonomía normativa. En ese sentido, se crea un **Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades**<sup>12</sup> supervisado por el Consejo de Asuntos Laborales<sup>13</sup> y coordinado por el grupo compuesto por los puntos de contacto de las partes.

El objetivo es buscar actividades de cooperación bilateral o regional en

<sup>11</sup> Ver al respecto <http://www.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/tlc/documentos/doc5.pdf>

<sup>12</sup> Aún no implementado.

<sup>13</sup> Cuya primera sesión de instalación fue el 29 de enero de 2010, en la ciudad de Lima.

temas laborales tales como derechos fundamentales, administración e inspección laboral, solución alternativa de conflictos, relaciones laborales, seguridad y salud ocupacional, condiciones de trabajo, trabajadores migrantes, estadísticas laborales, género, asuntos relativos a pequeña, mediana y microempresa, entre otros.

## **2. TLC, empleo y comportamiento de los indicadores laborales y de empleo**

Los impactos, negativos o positivos, de los acuerdos de libre comercio para nuestro país se pueden dividir en dos aspectos:

a. Aquellos vinculados con el acontecer de la economía. Como país se tiene poca o nula capacidad de control ante una eventual crisis en los Estados Unidos. Más bien, ahí lo relevante es el plan de contingencia que se implemente como medio para paliar ese efecto adverso, o el set de políticas sectoriales que se impulse como país para una mejor inserción en la economía global. Por ejemplo: el potencial del complejo textil algodónero, que requiere de una política específica para promover el cultivo del algodón tal que permita aprovechar la ventaja de su fibra larga y su encadenamiento con la industria textil y de confecciones. Si disminuye la oferta de dicho algodón, como lo ha venido

haciendo en los últimos años, la capacidad de aumentar la oferta exportable de tejidos y prendas de vestir se ve limitada. Y, con ello, las posibilidades de aumentar el empleo.

b. Aquellos relacionados con los compromisos adquiridos por el Gobierno del Perú y que fueron objeto de una adenda laboral al TLC con Estados Unidos. Éstos, a diferencia de la dinámica económica que repercute en la cantidad del empleo, tienen una incidencia sustantiva en la calidad del empleo que genera el crecimiento económico y están bajo control de la autoridad de trabajo. Más aún, tienen un espacio formal de tratamiento de la problemática laboral con los Estados Unidos. Dicho espacio es el Consejo de Asuntos Laborales, ya mencionado.

### **La coyuntura de la negociación de los TLC**

La negociación y acuerdo del TLC con Estados Unidos, y de los sucesivos acuerdos de libre comercio, han acontecido bajo la presencia de un marco institucional heredado de la reforma laboral de la primera mitad de los noventa que no ha sido revertido y por ello, junto con otras razones, explicarían los resultados poco halagadores que se vienen exhibiendo en materia de los derechos fundamentales, tras un año de firmado el TLC con Estados Unidos. Ese marco institucional se expresa en:

- El debilitamiento al que fue sometido el Ministerio de Trabajo durante los años noventa: tuvo el presupuesto más exiguo entre los diferentes sectores y a la fecha, si bien la cifra se ha recuperado en montos absolutos, porcentualmente su nivel de gasto se mantiene en menos del 1% del presupuesto nacional.
- El debilitamiento de la organización sindical, y con ello el mecanismo de la negociación colectiva. Sin este mecanismo ¿cómo se determinan las remuneraciones en el sector privado? Cabe mencionar que el sector privado, por lo demás, ha crecido significativamente en materia de empleo asalariado en las empresas formales. Por ejemplo, sólo en Lima Metropolitana, entre el 2003 y el 2008, se han generado 380 mil puestos de trabajo en las empresas de más de 51 trabajadores<sup>14</sup> (20 es la cifra para constituir un sindicato) pero el stock, el acumulado de sindicalizados a nivel nacional ha llegado sólo a la cifra de 93 760 (2009).
- La amplia presencia de modalidades de contratación laboral. Estas incluyen desde los contratos de formación laboral juvenil, la diversidad de los contratos sujetos a modalidad, los contratos de exportación no tradicional, aquellos bajo el régimen laboral agrario, etc. Ello ha ocasionado que la contratación denominada como indefinida o indeterminada en términos de su horizonte temporal no haya crecido durante el ciclo expansivo (más aún, en términos porcentuales se ha reducido). Casi dos de cada tres asalariados que laboran en empresas formales está con esos contratos. Ello estaría generando una restricción muy importante al aumento en la cobertura de la sindicalización.
- El debilitamiento de las instancias de diálogo social, caso del Consejo Nacional del Trabajo, pero también del CODEMYPE y el Acuerdo Nacional.

**La paradoja que el TLC con Estados Unidos puede ayudar a reforzar el accionar de la autoridad de trabajo en el Perú**

Los TLC coinciden con el ciclo expansivo de la economía peruana, con la creación de empleos en empresas formales como nunca en mucho tiempo, pero con una institucionalidad laboral (MTPE) aún muy debilitada por el proceso de los noventa, no obstante los esfuerzos por aumentar el número de inspectores y continuar contando un presupuesto sumamente bajo.

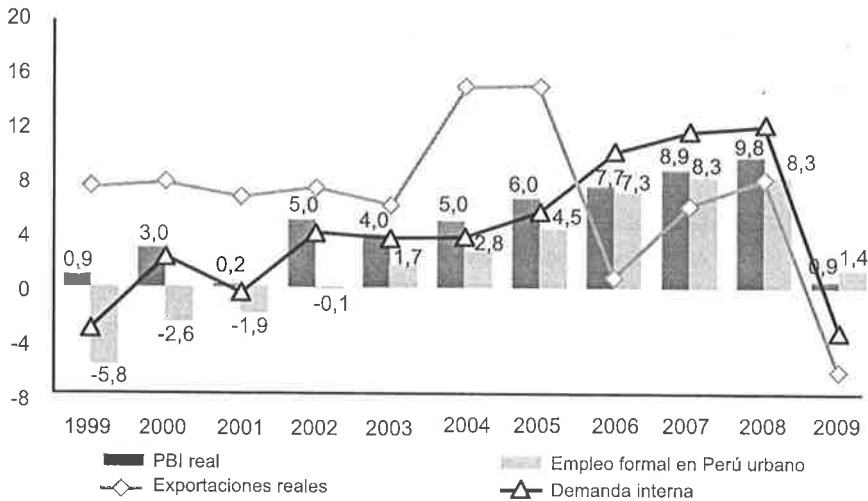
En ese sentido, particularmente el TLC con Estados Unidos incorpora *pisos* en materia de estándares laborales, que debieran serlo incluso sin la presión de los acuerdos comerciales. Como se ha mencionado, es responsabilidad nuestra, como país, cumplir con los compromisos ante la OIT.

<sup>14</sup> Ver la EPE, INEI, enero 2010.

E  
cicl  
señ  
aun  
form  
ces  
cali  
per  
por  
hac  
ner  
cilita  
y, ta  
en  
fue  
ción  
en  
con  
disr  
con  
sinc

**Gráfico 1**

PBI, exportaciones, demanda interna y empleo formal, 1999 – 2009  
(variaciones porcentuales reales)



Fuente: MTPE, BCRP e INEI. Elaboración: Propia

En consecuencia, en el marco del ciclo de crecimiento económico ya señalado (Gráfico 1), el sustantivo aumento del empleo en empresas formales generó las condiciones necesarias para que aumente la sindicalización y la negociación colectiva, pero por esa debilidad, ya señalada, por ejemplo, en que el MTPE pueda hacer que la ley se cumpla de manera efectiva (y, obviamente, en facilitar nuevas formas de agremiación y, también, de necesarios cambios en el propio sindicalismo) ello no fue suficiente. De ahí que la creación bastante importante del empleo en empresas formales coexistiera con una tasa de sindicalización que disminuía, mientras se mantenía constante el número de trabajadores sindicalizados.

Comparando los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea y China, en perspectiva, el primero resulta el más completo ya que incorpora no solo el llamado Consejo de Asuntos Laborales (CAL) sino que adiciona una herramienta de cooperación aún no activada; ello institucionaliza dentro del mismo TLC un mecanismo que, junto con las instancias domésticas, hay que potenciarlo como un medio para elevar los estándares laborales. En el caso de China, como es de conocimiento, no tiene mayor reconocimiento a nivel internacional en estándares laborales y ambientales. En ese sentido, la inversión china en nuestro país tiene que sujetarse a los nuestros, que son más exigentes que los de ellos.



## Antes y después del TLC con Estados Unidos, algunos indicadores

Sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y Promoción del

Empleo (MTPE) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se ha analizado ciertos indicadores del mercado laboral, en función de su impacto en la situación del trabajo decente.

**Cuadro 1.** Indicadores laborales, 2007 - 2009.

	Indicador	Antes (2007)	Después (2009)
Oportunidades de empleo (Perú urbano, empresas de más de 10 trabajadores/ enero - diciembre, IEM 162 y 139, MTPE)	Variación del índice de empleo	8,9%	1,4%
	Crecimiento del empleo en el sector industria	9,3%	-5,9%
	Variación en el número de trabajadores registrados en el régimen laboral agrario (ene- nov. 2009- 2008)		-7,3%
Remuneración suficiente (enero - diciembre, Lima Metropolitana, EPE-Informe Técnico N° 1, enero 2010, INEI)	Promedio de ingresos nominales	S/. 887	S/. 1080
Seguridad en el Trabajo (enero -noviembre, Lima Metropolitana, Leyendo números, MTPE)	Número de inspecciones de seguridad y salud en el trabajo	325 (2007) 742 (2008)	326
	Número de negociaciones colectivas en trato directo	434 <sup>a</sup> (2007); 364 (2008)	233 <sup>b</sup>
Diálogo social y relaciones laborales, nivel nacional (enero - diciembre, MTPE)	Número de registro de sindicatos y federaciones	206	201
	Proporción de trabajadores sindicalizados (en relación con asalariados privados)	7,1	4,5(e)
	Número de trabajadores sindicalizados	100 651 <sup>c</sup>	93 760 <sup>d</sup>
Trabajo infantil	Porcentaje de población entre 6 y 17 años que se encuentra trabajando (INEI)	1 985 000 (2001)	2 115 000 (2007)
	Porcentaje de población entre 5 y 17 años que se encuentra trabajando (OIT)		3 300 000 (2007)
Trabajo forzoso	Poblaciones en situación de riesgo	Vinculado con el trabajo forestal en la Amazonia (Bedoya, OIT 2004)	Presencia de "enganche" en la agroindustria de exportación (Pasco <sup>e</sup> , 2008 y COMEX, 2008 <sup>f</sup> )

<sup>a</sup> Tomado de [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/anuario/indice\\_anuario\\_2007.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/anuario/indice_anuario_2007.pdf)

<sup>b</sup> Con base en [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/leyendo\\_numeros/triptico\\_cuarto\\_Trimestre\\_2009.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/leyendo_numeros/triptico_cuarto_Trimestre_2009.pdf), [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/leyendo\\_numeros/triptico\\_segundo\\_Trimestre\\_2009.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/leyendo_numeros/triptico_segundo_Trimestre_2009.pdf) y [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/leyendo\\_numeros/triptico\\_primer\\_Trimestre\\_2009.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/leyendo_numeros/triptico_primer_Trimestre_2009.pdf)

<sup>c</sup> Con base en MTPE, Oficina de Estadística "Apuntes estadísticos sobre negociación colectiva y sindicación en el Perú, 1998 - 2007"

<sup>d</sup> Ver al respecto <http://www.mintra.gob.pe/mostrarnoticias.php?codNoticia=1928>

<sup>e</sup> Ver al respecto <http://www.mintra.gob.pe/mostrarnoticias.php?codNoticia=1184>

<sup>f</sup> Revisar <http://www.comexperu.org.pe/archivos/semanario/SEMENARIO%20COMEXPERU%20476.PDF>

### ***Oportunidades de empleo***

El trabajo decente está sujeto a que existan oportunidades laborales para todo aquel que busque trabajar. Por ello, es responsabilidad del Estado proporcionar las condiciones necesarias para que se dinamice la demanda de trabajo.

En los últimos cinco años, el Perú presentó un crecimiento sostenido del índice de empleo. Sin embargo, mientras que en el año 2007 se registraba un crecimiento del empleo urbano de 8,9%, respecto al año anterior, a noviembre de 2009 dicho crecimiento se había desacelerado hasta una tasa del 1,4%. Ello, sin duda, fue consecuencia del impacto de la crisis financiera internacional del 2008 y 2009. El crecimiento observado responde al dinamismo del mercado interno concentrado, básicamente, en los sectores de servicios y construcción. El PEE jugó un rol importante en dicho sentido, dado el aumento en el gasto público.

La variación en el nivel de empleo ha afectado con mayor intensidad ciertos sectores. Es así que mientras en el año 2007 el sector industria mostraba el mayor nivel de crecimiento (9,3%), a noviembre del 2009 registró el mayor nivel de contracción (-5,9%). Por su parte, de acuerdo con la planilla electrónica, el número de trabajadores registrados bajo el régimen laboral

agrario había disminuido en un 7,3% en enero–noviembre de 2009 frente a igual periodo del 2008.

La fuerte disminución en las exportaciones textiles junto con la agroexportación explica la pérdida de empleos en dichos sectores.

### ***Remuneración suficiente y trabajo productivo***

Una remuneración suficiente supone un nivel de ingresos que permita a una persona asegurar el bienestar propio y el de sus hogares. Sin embargo, no todas las personas empleadas logran dicho nivel de ingresos. A esta población se le conoce como subempleada por ingresos, ya que no perciben siquiera el salario mínimo referencial<sup>15</sup>.

Por su parte, en el Perú la trayectoria del salario mínimo y de las remuneraciones medias ha sido la siguiente. El salario mínimo manteniéndose como uno de los más bajos de la Región. Así, con estadísticas actualizadas a febrero del 2010<sup>16</sup>, se encuentra que en los distintos países registraba el siguiente monto:

Argentina	USD 390
Chile	USD 307
Colombia	USD 298
Brasil	USD 286
Ecuador	USD 218

<sup>15</sup> En el 2009 el ingreso de referencia para la medición del subempleo por ingresos ascendió a S/. 721 mensuales.

<sup>16</sup> Ver al respecto: <http://www.cristaldemira.com/articulos.php?id=2100>

En estos países el salario mínimo se encontraba muy por delante del vigente en el país, en el que es de 189 dólares al mes. Dicha cifra sólo supera al percibido en Bolivia, en el que se encuentra en 92 dólares mensuales. Cabe señalar que en dicho país están

extendidas asignaciones ciudadanas no contributivas como el Bono Dignidad para los mayores de 65 años (Ley N° 3791 del 28 de noviembre de 2007) y el Bono a los niños en edad escolar Juanito Pinto (Decreto Supremo N° 28899 del 26 de octubre de 2006).

**Gráfico 2**  
Salario mínimo: América Latina y Perú, 2000 = 100



Fuente: OIT, Panorama Laboral 2009. Elaboración: Propia.

**Gráfico 3**  
Evolución de la remuneración mínima 1962-2008 (en soles octubre de 2007)

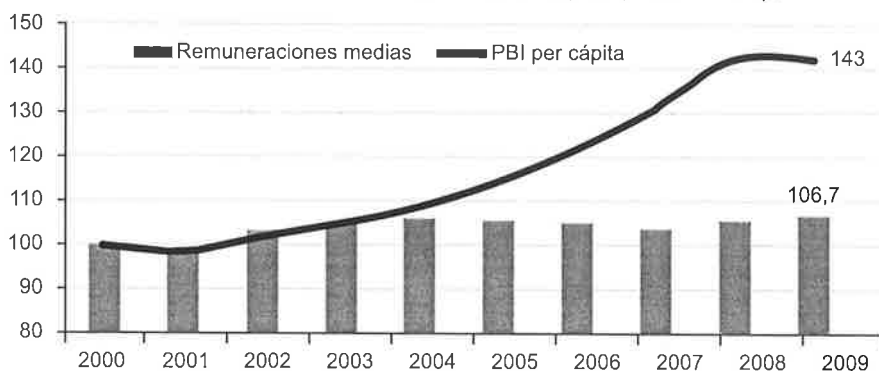


Fuente: Propuesta de la representación del sector trabajador "Remuneración mínima y Canasta Básica de consumo: recuperación de capacidad adquisitiva y equidad distributiva [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Remuneracion%20Minima%20y%20Canasta%20Basica%20de%20Consumo\\_recuperacion%20de%20capacidad%20adquisitiva%20y%20equidad%20distributiva\\_%20Propuesta%20de%20la%20representacion%20del%20Sector%20Trabajador.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Remuneracion%20Minima%20y%20Canasta%20Basica%20de%20Consumo_recuperacion%20de%20capacidad%20adquisitiva%20y%20equidad%20distributiva_%20Propuesta%20de%20la%20representacion%20del%20Sector%20Trabajador.pdf)

La mejora en el nivel adquisitivo del salario mínimo se encuentra en un entrampamiento en el Perú. La instancia consultiva para el caso, el CNT, generó en el 2007 un espacio formal que construyó un consenso alrededor de una propuesta técnica que incorporaba los criterios de la inflación subyacente y la productividad. En tanto la inflación subyacente se alejara (hacia abajo) de la inflación presente, se habilitaba la

acción de un mecanismo “gatillo” para la recuperación de la capacidad adquisitiva del salario mínimo. Dicho mecanismo acumuló S/. 27 en el 2009, producto de la aceleración inflacionaria del 2008. A inicios de abril del 2010 empleadores y trabajadores habían convenido sucesivas veces en la aplicación de dicha cláusula. No obstante ello, el Estado aún no convalidaba dicho acuerdo de partes.

**Gráfico 4**  
Remuneraciones medias y PBI per cápita (2000 = 100).



Fuente: OIT, Panorama Laboral 2009 y BCRP, Memoria 2008. Elaboración: Propia.

Entre el 2007 y el 2009 los ingresos nominales de independientes y dependientes se habrían incrementado en un 20%. Descontada la inflación, el aumento promedio real fue del 12% (INEI, EPE, enero del 2010), pero dicha mejora puntual no se condice con el rezago de los ingresos del pasado ciclo expansivo. De acuerdo con el Panorama Laboral de la OIT del 2009, entre el 2000 y el 2009, mientras el PBI per cápita creció en 43%, los ingresos reales mejoraron en 6,7% (Gráfico 4).

Por otro lado, si bien el número de personas en condición de subempleo ha venido disminuyendo desde el año 2007 (de 1 647 200 al primer trimestre del 2007 a 1 407 600 personas en el cuarto trimestre del 2009), la brecha según sexo se ha visto incrementada. De esta manera, mientras que al primer trimestre del 2007 las mujeres representaban el 51% de la población subempleada, al cuarto trimestre del 2009 ya representan el 57%.

### Seguridad en el trabajo

En cuanto a seguridad en el lugar del trabajo, las inspecciones coadyuvan al cumplimiento de las leyes y reglamentos referidos a la prevención de accidentes y daños contra la integridad física y mental de los trabajadores.

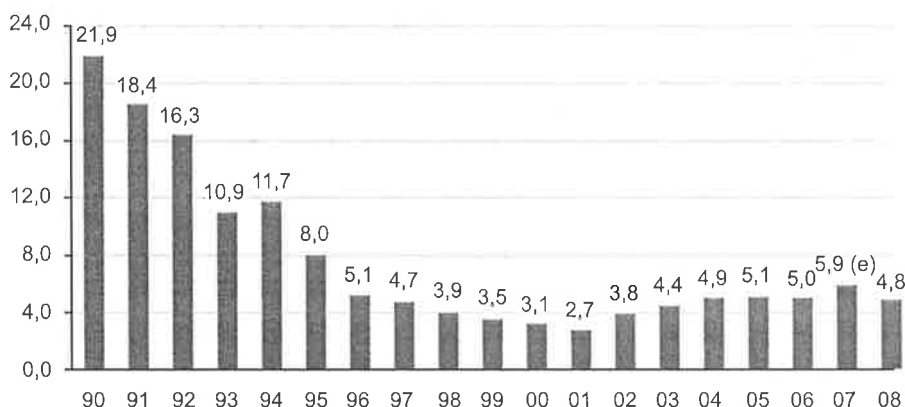
Si bien, a noviembre del 2009 el número de inspecciones de seguridad y salud en el trabajo (326) efectuadas en Lima Metropolitana superó ligeramente la cifra del 2007 (325), al

compararse con las del 2008 (742) se aprecia una disminución del 56% de un año a otro. En esa perspectiva, el 2008 habría sido un año "atípico".

### Diálogo social y relaciones laborales

En el marco del trabajo decente, la sindicalización y la conclusión de negociaciones colectivas en trato directo ocupan un papel importante, ya que representan el nivel de participación de los trabajadores en la determinación de las condiciones de trabajo.

**Gráfico 5**  
Tasa de sindicalización en Lima Metropolitana (1990 – 2008)



1 Se calcula el total de trabajadores afiliados a sindicatos respecto al total de asalariados.  
Nota Técnica. El número de trabajadores afiliados a sindicatos se registró a través de la Encuestas a Hogares para el periodo 1990-1997 y a través de Información de Resumen de Planillas para el periodo 1998-2006. Para el año 2007, es un estimado base del MTPE, Oficina de Estadística, con el documento "Apuntes estadísticos sobre negociación colectiva y sindicación en el Perú". Para el año 2008, el dato se ha obtenido del Anuario Estadístico 2008, MTPE.  
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.

El número de sindicatos y federaciones registrados bajaría de 206 en el 2007 a 201 en el 2009. En el 2008 dicho número ascendió a 209.

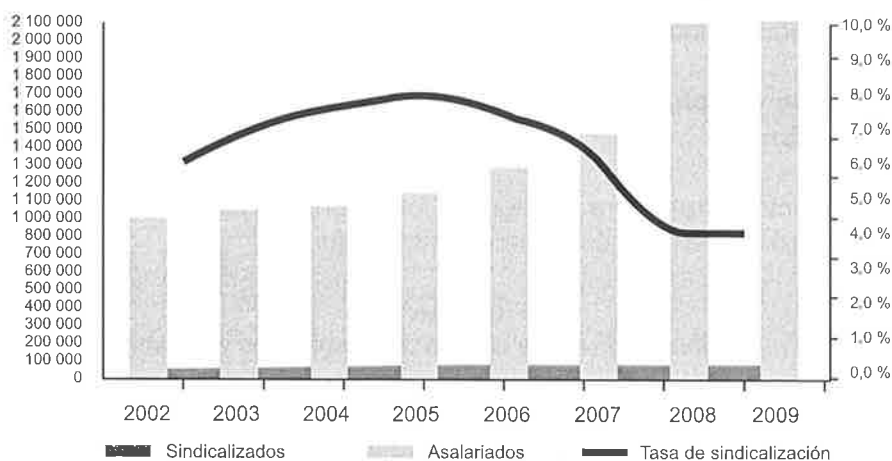
Un dato preocupante es la disminución del número de trabajadores sindicalizados. Luego de su inicial recuperación, del 2001 al 2005, sus

cifras no superan los 100 mil trabajadores; incluso entre el 2007 y el 2009 habrían experimentado un descenso importante en términos porcentuales, pasando de 7,1% a 4,5% en relación

con el total de asalariados privados registrados. Dicho comportamiento no guarda proporción con el aumento de trabajadores en las empresas de más de 51 trabajadores.

**Gráfico 6**

Asalariados privados y sindicalizados (número y porcentaje) a nivel nacional



Fuente: MTPE, Anuario Estadístico 2008, Leyendo Números I – IV Trimestre 2009. Nota de Prensa, MTPE <http://www.mintra.gob.pe/mostrarNoticias.php?codNoticia=1928>. Elaboración: Propia.

Dentro del período de análisis, las negociaciones colectivas –que se resolvieron en trato directo– han mostrado una disminución importante. Mientras que en el 2007 se encuentra que el trato directo involucró a 434 negociaciones, en el 2008 comprendió a un número de 364 y en el 2009 a sólo 233. Esto significa una reducción importante en la cobertura de la negociación colectiva.

En una perspectiva de largo plazo (Gráfico 7) se aprecia que el nivel de negociación colectiva habría llegado a su nivel más bajo durante el transcurso del año 2009.

Una razón de esa disminución podría ser –dada la menor inflación– convenios colectivos que estén extendiendo su vigencia más allá de un año. Sin embargo, sólo se han encontrado 36 convenios en dicha situación (MTPE, Anuario Estadístico 2008) en los registros del 2008. De ellos, 19 correspondieron a Lima y Callao y 17 a las otras regiones. Agregando ese número de convenios a los 233 del 2009 se obtiene 269, que es inferior en 95 al número registrado en el 2008.

En consecuencia, los convenios colectivos en trato directo –en términos netos– se habrían reducido en un 26%

en dichos años. Quizás, en el 2009, un elemento que podría explicar la caída en el número de negociaciones colectivas es la crisis económica pero en tanto tendencia de largo plazo, pareciera que es la pervivencia de un marco institucional poco amistoso a la formación de sindicatos lo que estaría detrás de la baja tasa de sindicalización y de negociación colectiva<sup>17</sup>.

una diferencia entre la metodología de medición del INEI y la de la OIT. Para ésta, la medición del trabajo infantil comprende el rango de 5-17 años (Ver Tabla adjunta) mientras que para el INEI, el rango de medición está comprendido entre 6 y 17 años. Dicha diferencia, de un año, tiene un impacto muy significativo en términos de la cantidad de trabajo infantil que aparece visible.

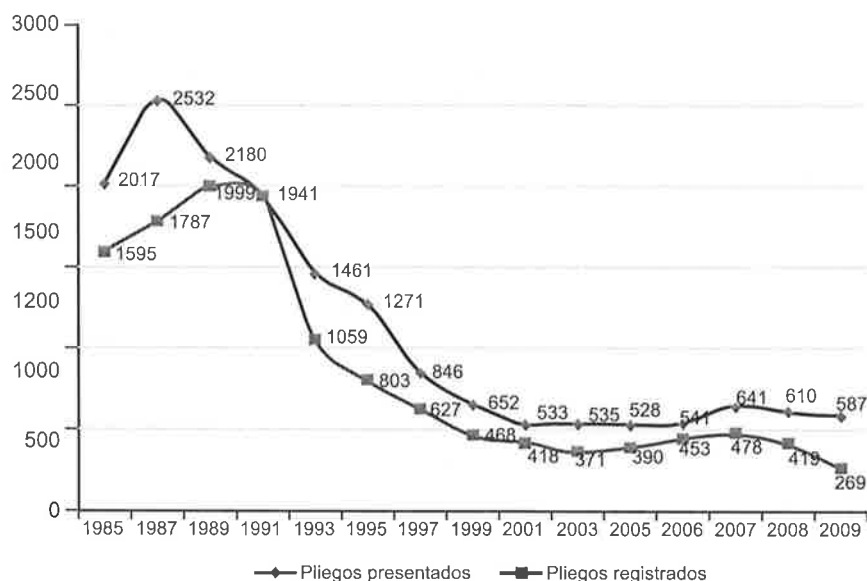
### La abolición y prohibición del trabajo infantil

Las recientes cifras sobre la magnitud del trabajo infantil han hecho visible

Así, para el INEI la cantidad de trabajadores infantiles es de 2 millones 115 mil para el año 2007. Para la OIT, los trabajadores infantiles serían de 3,3 millones.

Gráfico 7

Nivel nacional: convenios colectivos presentados y registrados

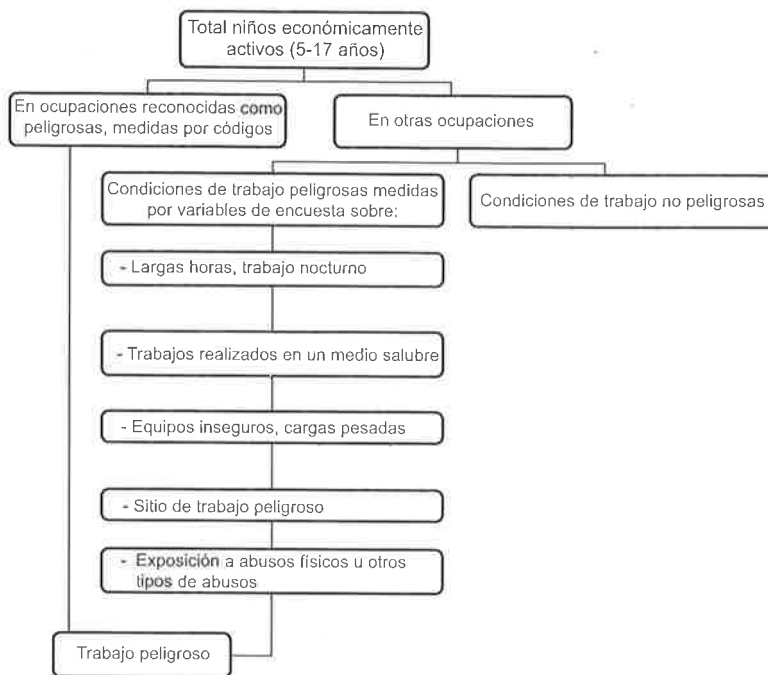


Fuente: MTPE, Anuario Estadístico 2008, Leyendo Números I – IV Trimestre 2009.  
Elaboración: Propia.

<sup>17</sup> En 1997 los convenios colectivos solucionados en trato directo ascendieron a 548; en el 2003 fueron 337 (MTPE, Anuario Estadístico 2008). De dicho año al 2007 crecieron hasta 435. Sin embargo, el número de convenios colectivos registrados en el 2009 (aún agregando 36 que se pactaron en el 2008 por un plazo mayor al año) es apenas la mitad de los observados en 1997.

<sup>18</sup> Véase en-

Tabla 1. OIT, caracterización del trabajo infantil.



Fuente: OIT, Informe de la Reunión de expertos en estadísticas del trabajo. Parte I: Estadísticas sobre trabajo infantil, Parte II: Medición del tiempo de trabajo.

De este modo se explican declaraciones como la de Guillermo Dema, especialista regional de la OIT, quien afirmó: “En el caso de América Latina, Perú estaría en la cima de los países con mayor tasa de trabajo infantil”.<sup>18</sup>

Las cifras de Perú serían “muy comparables a casos como Guatemala, Honduras y Bolivia, que son los países con mayor índice de trabajo infantil” en la región, agregó dicho funcionario.

Dema comentó, además, que “las cifras han sido mayor a las esperadas” y detalló que 3,3 millones de niños y

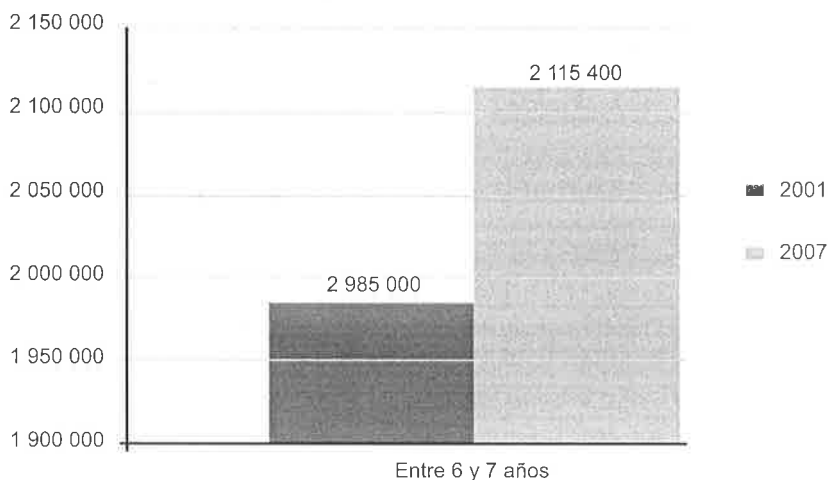
adolescentes, entre los 5 y 17 años, realizan una actividad económica, lo que equivale al 42 por ciento de la población nacional en esa edad (que asciende a 7,9 millones).

Por su parte, el INEI, en nota de prensa en la que da cuenta que ha publicado el documento *Perú: Niños, Niñas y Adolescentes que trabajan, 1993-2008*. En él revela que la Población Económicamente Activa Ocupada de 6 a 17 años de edad, alcanza los 2 millones 115 mil personas, con una tasa de actividad de 28,0%, es decir, 28 de cada cien niños, trabajan.

<sup>18</sup> Ver al respecto <http://www.larepublica.pe/sociedad/16/02/2010/oit-tres-millones-de-menores-trabajan-en-peru>



**Gráfico 8**  
Perú: trabajo infantil, 2001 - 2007



Fuente: [http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/vision\\_del\\_trabajo\\_infantil\\_adolescente\\_peru\\_2001\\_inei.pdf](http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/vision_del_trabajo_infantil_adolescente_peru_2001_inei.pdf)  
[http://elcomercio.pe/noticia/415556/somos-economia-mas-millones-ninos-trabajadores\\_1](http://elcomercio.pe/noticia/415556/somos-economia-mas-millones-ninos-trabajadores_1)  
<http://www1.inei.gov.pe/web/NotaPrensa/Attach/10063.pdf>

De otro lado, en el reporte trimestral sobre el estado de la niñez, la adolescencia y el adulto mayor<sup>19</sup>, el INEI encuentra que —en el presente decenio— la cantidad de niños entre 3 y 17 años que han dejado de estudiar por falta de dinero y, en razón de ello, ingresar al mercado de trabajo ha venido en aumento, no obstante el ciclo económico expansivo y disminución de la línea de pobreza (Tabla 2).

### Trabajo forzoso

Con el auge de la agroexportación en nuestro país, habrían aparecido

indicios de trabajo forzoso en algunas zonas agrícolas del país donde se suele señalar que hay “pleno empleo” como en Ica y La Libertad. En dichas zonas se estaría captando trabajadores bajo la modalidad del “enganche”, reveló el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo<sup>20</sup>.

Según la información recibida en dicho año, la captación “ilegal e indebida” de trabajadores se realizaría a través de intermediarios o “enganchadores” que “con dinero en mano” ofrecen pagarles 20 ó 30 soles diarios para realizar labores en el campo.

<sup>19</sup> Ver al respecto <http://www1.inei.gov.pe/web/BoletinFlotante.asp?file=10245>

<sup>20</sup> Bajo el título de **MTPE DETECTA INDICIOS DE TRABAJO FORZOSO EN ZONAS AGROEXPORTADORAS** se presentan declaraciones del entonces Ministro de Trabajo, Mario Pasco. Ver <http://www.mintra.gov.pe/mostrarnoticias.php?codNoticia=1184>

**Tabla 2.** Perú 2000–2009. Razones de no asistencia a centros educativos de niños y adolescentes entre 3 y 17 años

Año/Trimestre	Falta de dinero / Actualmente trabaja	No existe centro de estudios en el centro poblado / No tiene edad suficiente	Otro <sup>1/</sup>
<b>Indicadores anuales</b>			
2000	26,5	47,8	25,7
2001	26,6	47,6	25,8
2002	26,9	48,8	24,3
2003	27,9	43,0	0,0
2004	27,2	36,3	0,0
2005	27,2	31,4	0,0
2006	27,4	35,2	0,0
2007	29,8	33,0	0,0
2008	30,4	31,4	38,2
<b>Valores trimestrales</b>			
<b>2007</b>			
Abril-Mayo-Junio	28,5	28,7	42,7
Jul-Ago-Set	31,1	30,9	37,8
Oct-Nov-Dic	30,1	38,7	31,2
<b>2008</b>			
Marzo	27,8	26,2	46,0
Abril-Mayo-Junio	34,7	24,9	40,1
Jul-Ago-Set	29,0	34,0	36,9
Oct-Nov-Dic	26,9	36,4	36,7
<b>2009</b>			
Marzo	18,0	13,3	68,7
Abril-Mayo-Junio	33,1	25,6	41,3
Jul-Ago-Set	31,6	30,9	37,5
Oct-Nov-Dic	28,2	42,6	29,2
<b>Variación absoluta (puntos porcentuales)</b>			
Respecto a similar periodo del año anterior	1,3	6,2	-7,5
1/ Incluye: cumple servicio militar, no le interesa o no le gusta el estudio, enfermedad o accidente, problemas familiares			

Fuente: <http://www1.inei.gob.pe/web/BoletinFlotante.asp?file=10245>

El MTPE señaló que estas personas serían interceptadas a las cuatro o cinco de la mañana en los circuitos que utilizan habitualmente para desplazarse a su trabajo, por inescrupulosos que al final cobran una comisión a la empresa informal por cada agricultor que consigue bajo esta modalidad.

La misma entidad gubernamental indicó que si bien parecería que estos trabajadores laboran voluntariamente, son engañados, lo que constituye una expresión de trabajo forzoso. Aparentemente ganan más que quienes cobran a fin de mes, pero no reciben ningún beneficio laboral.

Al respecto, la Sociedad de Comercio Exterior (COMEX)<sup>21</sup> señalaba en julio de 2008:

“...Por información recibida de fuentes confiables, sabemos que en Ica existirían tres modalidades de contratación ilegal (“enganche”):

1. Contratistas puros: reciben de las empresas el valor total de las remuneraciones y lo entregan a los trabajadores. No hay aportes sociales, pagos a las AFP, beneficios de salud, seguro contra accidentes, etc.
2. Planillas / contratistas: las empresas tienen algunos trabajadores en planillas, pero también trabajan con los contratistas. Incurren en esto cuando tienen problemas para contratar personal o en época de cosecha pura. Evaden impuestos y contribuciones sociales.
3. Los contratistas y empresas acuerdan realizar estos pagos por otros conceptos, como entrega de guano, mercaderías, etc., que se puedan evadir y permitan ganar beneficios del IGV”

Señalaba también: “...Esto es especialmente lamentable precisamente en un sector en el cual se ha otorgado toda la flexibilidad necesaria para contratar trabajadores de manera formal y perjudica a quienes sí cumplen con la legislación, poniendo en

riesgo un régimen que había probado su eficiencia y permitiendo cuestionar argumentos esgrimidos por quienes defendemos la necesidad de tener normas laborales flexibles... pero de cumplimiento estricto”.

Igualmente, finalizaba el comentario diciendo que “...Esperemos que antes de haber hecho estas declaraciones, el ministro haya podido ordenar la intervención de los fiscalizadores del Ministerio de Trabajo, sancionando a los responsables que no solo perjudican a los trabajadores a los que, según el mismo Pasco, se engaña al no dárseles los beneficios laborales que les corresponden (de allí la calificación un tanto cuestionable de “trabajo forzado”); sino que ponen en riesgo las exportaciones peruanas (por incumplimiento de estándares) y dan argumentos a quienes abogan por sistemas más rígidos y la absurda estabilidad absoluta”.

### 3. El empleo en la agroexportación

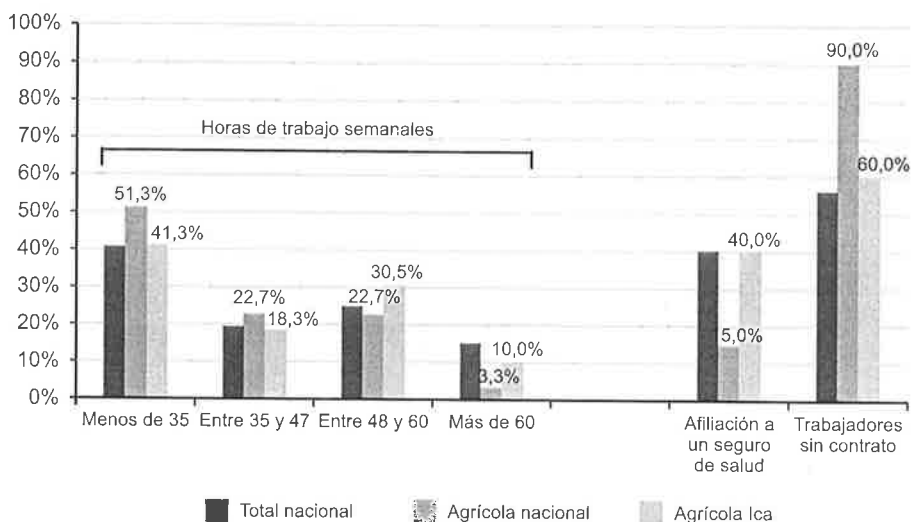
#### El trabajo decente en el sector agrícola

En términos de los indicadores que dan cuenta del trabajo decente, se tendría, en primer lugar, las referidas a las condiciones de trabajo vigentes en dicho sector. Para el año 2006 (Gráfico 9) se encontraba lo siguiente:

<sup>21</sup> Ver al respecto, bajo el título ¿Trabajo forzoso? <http://www.comexperu.org.pe/archivos/semanario/SEMENARIO%20COMEXPERU%20476.PDF>

**Gráfico 9**

Condiciones de trabajo de los asalariados agrícolas, Ica 2006



Fuente: Chacaltana, Juan, "El boom del empleo en Ica" en *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica* (Chacaltana, Juan, Editor), CEDEP, 2007, Lima.

Respecto a su afiliación a un seguro de salud, sólo un 15% de los trabajadores del sector agrícola nacional contaban con él. Para el caso de la región Ica –con un sector más dinámico y de agroexportación– un 40% de sus trabajadores contaba con un seguro de salud, similar al del total nacional.

En relación con la disposición de un contrato de trabajo, en el sector agrícola nacional, un 90% de sus trabajadores carecía del mismo. En el caso de la agricultura localizada en Ica, sólo un 40% de trabajadores contaba con un contrato de trabajo. El total nacional ascendía, por su parte, al 46%.

Atendiendo a la intensidad de la jornada de trabajo se encontró que

de por sí las labores en el sector agrícola demandan una intensidad física mucho mayor que otras, particularmente para los peones de campo. Atendiendo a la distribución de la jornada laboral, se encuentra que en el rango de horas (48–60), Ica cuenta con la mayor concentración de mano de obra en comparación con el sector agrícola nacional como con el conjunto de la actividad económica del país. Con más de 60 de horas de jornada laboral, Ica supera al conjunto del sector agrícola pero es inferior al de toda la actividad económica. Ello estaría indicando que la agricultura "moderna" aumenta la intensidad de la jornada de trabajo.

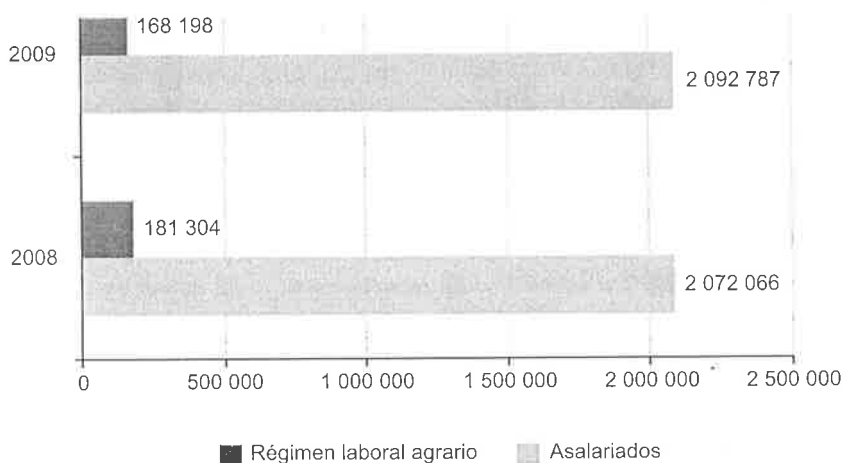
Los asalariados registrados bajo el régimen laboral agrario representaron en el 2008, el 8,7% del total de

asalariados privados registrados del país. Dicho porcentaje disminuiría en el año siguiente, a 8,0% (Gráfico 10), en razón de que la crisis económica internacional acabó afectando

relativamente con más intensidad a este sector en comparación con la manufactura, por ejemplo, y en relación con el conjunto del empleo formal del país<sup>22</sup>.

**Gráfico 10**

Asalariados privados: total nacional y bajo el régimen laboral agrario



Fuente: MTPE, Planilla electrónica 2008 – 2009. Elaboración: Propia.

Otra condición del trabajo decente es la relativa a las condiciones de diálogo social: sindicatos y negociación colectiva. Esta última suple a la legislación laboral en términos del mejoramiento de las condiciones laborales. En el sector agrario, de acuerdo con la planilla electrónica del MTPE (2008) se hacía evidente una concentración de trabajadores en empresas de más de 20 empleados. En dicho tramo se encontraban más del 80% de los trabajadores de dicho sector.

Sin embargo, esa condición necesaria para la sindicalización no se reflejaba, en lo más mínimo, en el resultado final. De 97 337 sindicalizados a nivel nacional en el 2008 (Gráfico 11), apenas 2367 se encontraban en el sector agrícola<sup>23</sup>.

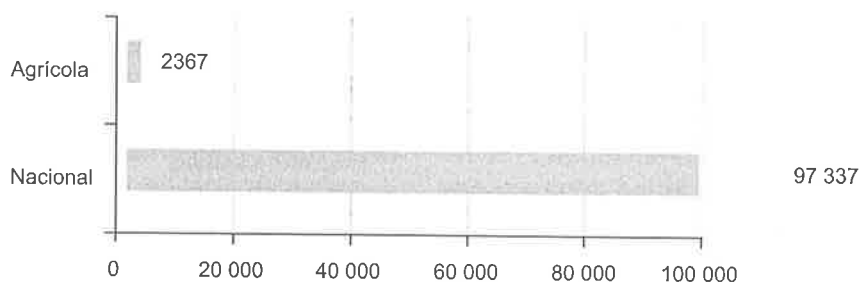
En relación con el promedio nacional se registraba una posición muy rezagada (Gráfico 12). Para el 2008, la tasa de sindicalización llegaba tan sólo al 4,7% a nivel nacional mientras

<sup>22</sup> Como se visualiza en el Cuadro 1 del capítulo 2 del presente documento.

<sup>23</sup> La información que se tiene de la sindicalización en el sector de la agroexportación es que sólo existen cinco sindicatos: dos en la región Ica y tres en La Libertad.

**Gráfico 11**

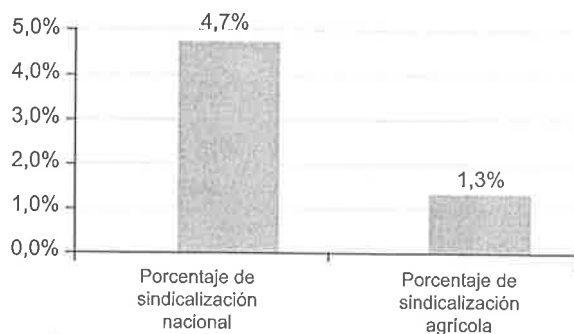
Sindicalizados a nivel nacional y en sector agrícola, cifras absolutas (2008)



Fuente: MTPE, Planilla electrónica 2008 – 2009. Elaboración: Propia.

**Gráfico 12**

Tasa de sindicalización nacional y en sector agrícola (2008)



Fuente: MTPE, Planilla electrónica 2008 y Anuario Estadístico 2008. Elaboración: Propia.

que en el caso del sector agrícola, el porcentaje era apenas del 1,3%. Ello ha repercutido en apenas la presencia de cuatro negociaciones colectivas en dicho sector durante el año 2008 (MTPE, Anuario Estadístico 2008).

¿A qué se debería la baja sindicalización de los trabajadores agrícolas?

Según una encuesta aplicada en el 2006 a los trabajadores de los fundos de agroexportación en Ica, el 21% (Gráfico 13) expresaba desinterés o desconocimiento<sup>24</sup>. Si el desconocimiento fuera cercano a cero, un quinto de los trabajadores no estaría dispuesto a organizarse en un sindicato, pero el 80% da razones que podrían revelar desde falta de información

<sup>24</sup> Sin embargo, *desinterés* es un concepto muy distinto a *desconocimiento*. Se hubiera separado ambas respuestas para poder identificar la opción de desinterés, que podría expresar una opción contraria del trabajador. Pero el desconocimiento revela, más bien, una falta de información de los derechos laborales.

hasta temor o coacción de parte del sector empresarial. Si esto es así, más bien indicaría la presencia de un marco institucional “poco amigable” a la organización sindical.

Como se ha mencionado, la región Ica es una de las zonas donde se ha concentrado la dinámica de la agroexportación y por ello en ella se ha incrementado el empleo asalariado en forma muy significativa. Lo

que se observa (Gráfico 14) es que el asentamiento del régimen laboral agrario y el aumento en la capacidad productiva de dicha actividad se han visto reflejados en una drástica reducción porcentual de la contratación denominada indefinida/indeterminada y, paralelamente, en un incremento sostenido de los contratos sujetos a modalidad (que podrían explicarse por la naturaleza estacional de la actividad agrícola).

**Gráfico 13**

Ica: causas de la no afiliación de los trabajadores a un sindicato (junio 2006)



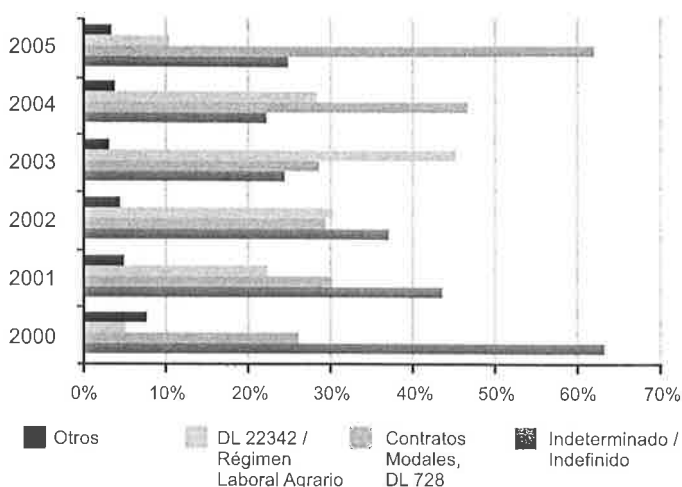
Fuente: Miró-Quesada, José y Moreno, Juan, “Condiciones laborales en los fundos de agroexportación costeña: el caso de Ica” en *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica* (Chacaltana, Juan. Editor), CEDEP, 2007, Lima.

Estos últimos –los contratos sujetos a modalidad– incluso habrían superado y desplazado al naciente régimen laboral agrario como modalidad privilegiada al momento de la contratación. Si bien se mantiene al menos un 25% de contrataciones de carácter indeterminado/indefinido, éstas se estarían concentrando en el

sector ocupacional con mayores calificaciones relativas, que es el trabajo numéricamente minoritario dada la alta relación capital-trabajo presente en las empresas de agroexportación. Dicha categoría se compartiría con el trabajo que realiza labores operativas continuas en el año: mantenimiento, guardianía, entre otras.

**Gráfico 14**

Ica: modalidad contractual en empresas de más de 10 trabajadores



Fuente: Velazco, Tatiana. "Tendencias del empleo asalariado en las ciudades de Ica, Chincha y Pisco" en *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica* (Chacaltana, Juan, Editor), CEDEP, 2007, Lima.

#### 4. Indicadores estadísticos del empleo, 2007 – 2009 (antes y después del TLC)

##### Empleo urbano

La variación del índice de empleo urbano depende en gran medida de la evolución del PBI de un país. En los últimos cinco años, en los cuales el PBI ha mostrado un crecimiento sostenido, el índice de empleo urbano ha crecido de manera similar. Esta evolución favorece la situación del trabajo decente, concepto que toma como esencial la existencia de oportunidades de empleo. Durante el año 2007 y parte del año 2008 se registraron tasas de crecimiento del índice de empleo urbano de alrededor del 8%. Pero, a partir del segundo semestre del año 2008 ambas series

mostraron una fuerte desaceleración y alcanzaron en el mes de agosto del año 2009 una variación de -0,1%. Esto, no obstante, no impidió que el empleo urbano en empresas de más de 10 trabajadores registre una variación positiva del 1,4% durante el 2009 y ello obedeció, esencialmente, al comportamiento de los servicios pues la manufactura perdía empleos, como se ha señalado en el capítulo 2.

##### Por tamaño de empresa

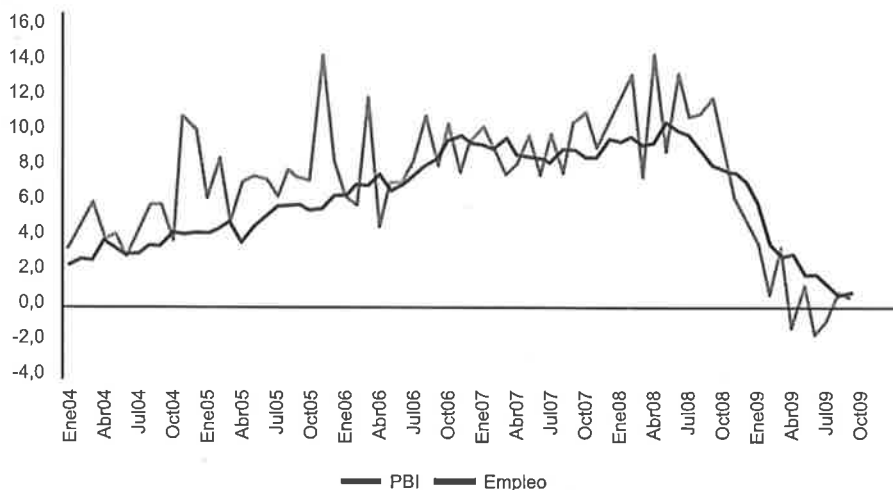
La evolución de la tasa de empleo difiere según el tamaño de la empresa. De esta manera, hasta el cuarto trimestre del año 2008, la tasa de crecimiento del empleo en la mediana y gran empresa (de 50 y más trabajadores) era superior en comparación con las pequeñas empresas (de 10



a 49 trabajadores). Por el contrario, lo que se observa en los trimestres siguientes es que el empleo en la me-

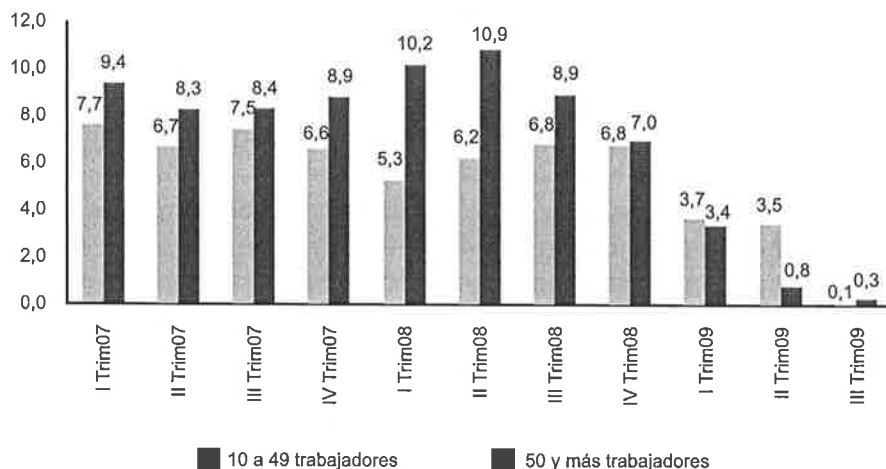
diana y gran empresa disminuye en una mayor proporción respecto a las empresas de 10 a 49 trabajadores.

**Gráfico 15**  
Variación porcentual del índice de Producto Bruto Interno y del índice del empleo urbano, 2004-2009



Nota: La variación mensual es con respecto al mismo mes del año anterior. Fuente: INEI - MTPE.

**Gráfico 16**  
Variación trimestral del empleo, 2007-2009



Nota: La variación trimestral es respecto al mismo trimestre del año anterior. Fuente: MTPE-Encuesta de Variación Mensual del Empleo.

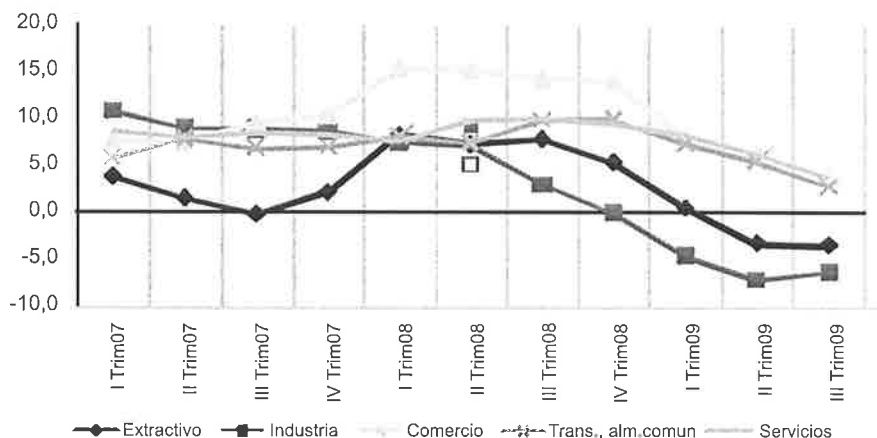
## Sectores económicos

Según el sector económico, ciertas actividades se han visto más afectadas por la contracción de la tasa de empleo a partir del tercer trimestre del año 2008. Es así que, en los tres primeros trimestres del año 2009, la

variación del empleo en los sectores extractivo e industria ha tenido un comportamiento negativo, mientras que en los sectores servicios, comercio y transporte, almacenamiento y comunicaciones se observa una tendencia decreciente pero con variaciones positivas.

**Gráfico 17**

Perú urbano: variación trimestral del empleo según rama de actividad económica, 2007-2009 (en porcentaje)



Nota: La variación trimestral es respecto al mismo trimestre del año anterior.

Fuente: MTPE-Encuesta de Variación Mensual del Empleo.

## Por ámbito geográfico

Se observa que el empleo en Lima Metropolitana es más dinámico respecto al resto urbano. Dicha situación refleja la disparidad de oportunidades laborales que existe entre Lima Metropolitana y el resto de ciudades del país, generando que la población del interior migre hacia Lima en busca de trabajo, lo cual acarrea una serie de problemas sociales. En el tercer trimestre del año 2009 el empleo creció en 0,2% gracias al desempeño

favorable de Lima Metropolitana, lo que contrarrestó la caída en el resto urbano.

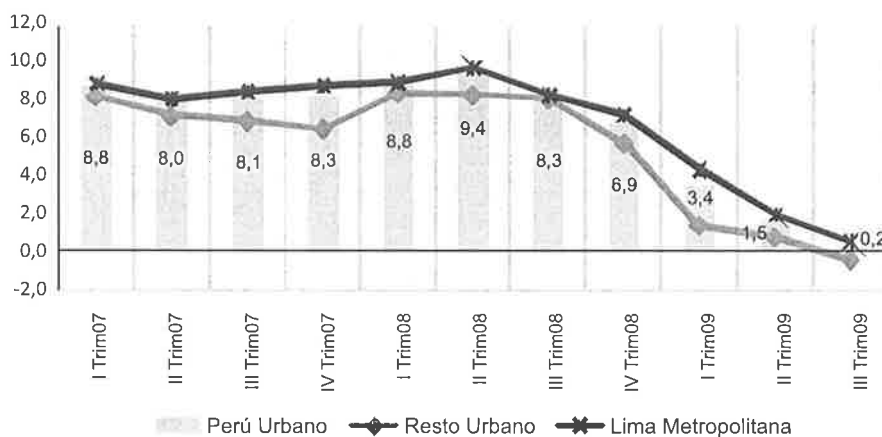
## Ciudades

Al tercer trimestre del año 2009, la mayoría de las ciudades en nuestro país presentó reducciones en el nivel de empleo. Entre las ciudades más afectadas tenemos a Cerro de Pasco, Sullana, Chíncha, Ica, Pisco, Cajamarca, Iquitos, Pucallpa y Puerto Maldonado.

Hasta el año 2008, en las ciudades de Iquitos y Pucallpa, el empleo presentaba variaciones positivas. Sin embargo, a partir del año 2009, ambas ciudades han mostrado re-

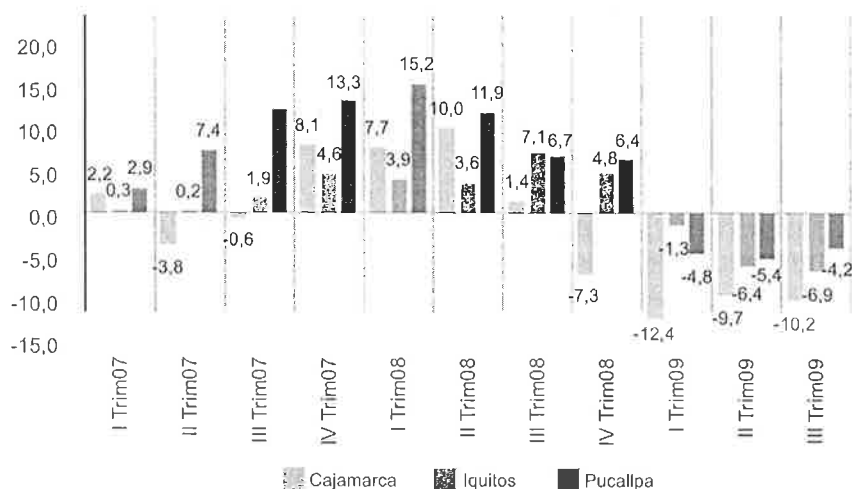
ducciones, en el caso de Iquitos de hasta 7%. El caso de Cajamarca es más severo: al primer trimestre del año 2009 presentó una reducción en el empleo del 12%.

**Gráfico 18**  
Variación trimestral del empleo, 2007-2009 (en porcentaje)



*Nota: La variación trimestral es respecto al mismo trimestre del año anterior.*  
*Fuente: MTPE-Encuesta de Variación Mensual del Empleo.*

**Gráfico 19**  
Variación trimestral del empleo, 2007-2009 (en porcentaje)

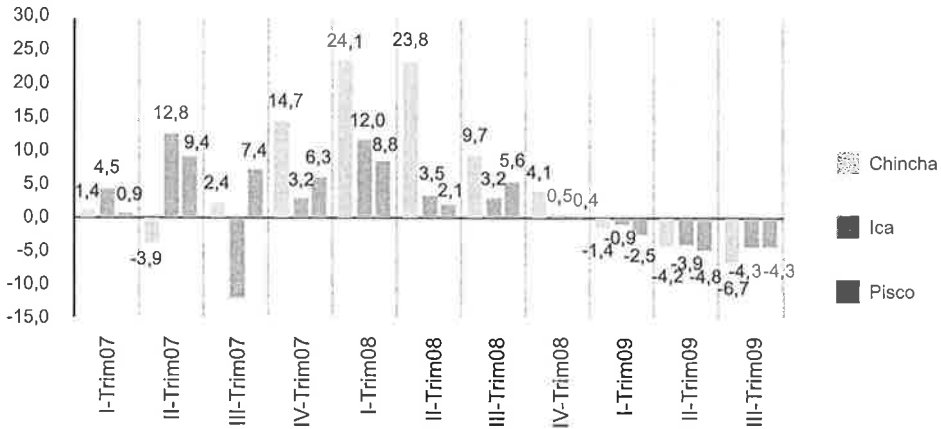


*Nota: La variación trimestral es respecto al mismo trimestre del año anterior.*  
*Fuente: MTPE-Encuesta de Variación Mensual del Empleo.*

Similar situación ocurre en Chincha, Ica y Pisco, en las que a partir del 2009 hay una fuerte reducción del em-

pleo. Chincha, por ejemplo, presenta una variación negativa de -6,7% en el tercer trimestre de ese año.

**Gráfico 20**  
Variación trimestral del empleo, 2007-2009 (en porcentaje)

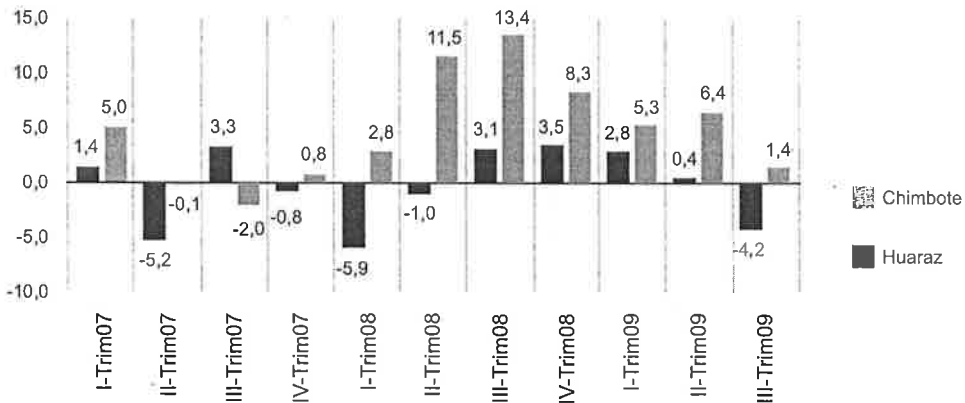


Nota: La variación trimestral es respecto al mismo trimestre del año anterior.  
Fuente: MTPE-Encuesta de Variación Mensual del Empleo.

Al igual que otras ciudades, Chimbote y Huaraz presentan una desaceleración de la tasa de empleo a partir del año 2008. Chimbote es la

ciudad más afectada, ya que al tercer trimestre del año 2009 presentó una disminución del trabajo de -4,2% (Gráfico 21).

**Gráfico 21**  
Variación trimestral del empleo, 2007-2009 (en porcentaje)

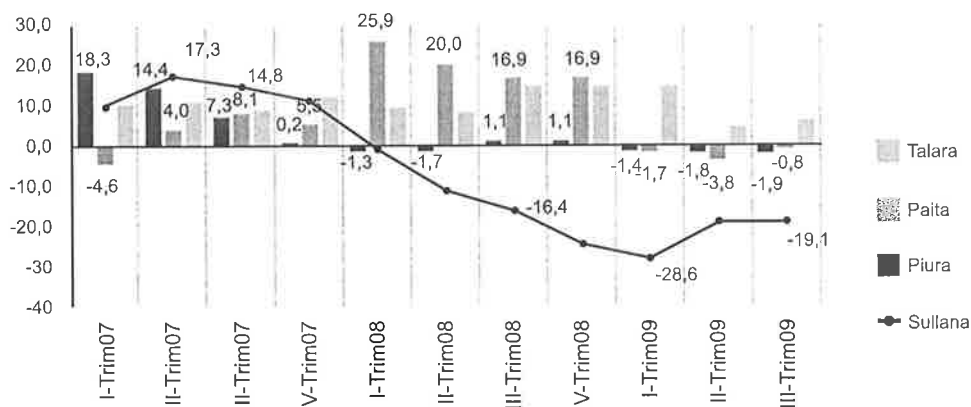


Nota: La variación trimestral es respecto al mismo trimestre del año anterior.  
Fuente: MTPE-Encuesta de Variación Mensual del Empleo.

Entre las ciudades consideradas en el estudio tenemos a Sullana, una de las más afectadas: en el primer

trimestre del año 2009 comprobamos una reducción en la tasa de empleo del 29% (Gráfico 22).

**Gráfico 22**  
Variación trimestral del empleo, 2007-2009 (en porcentaje)

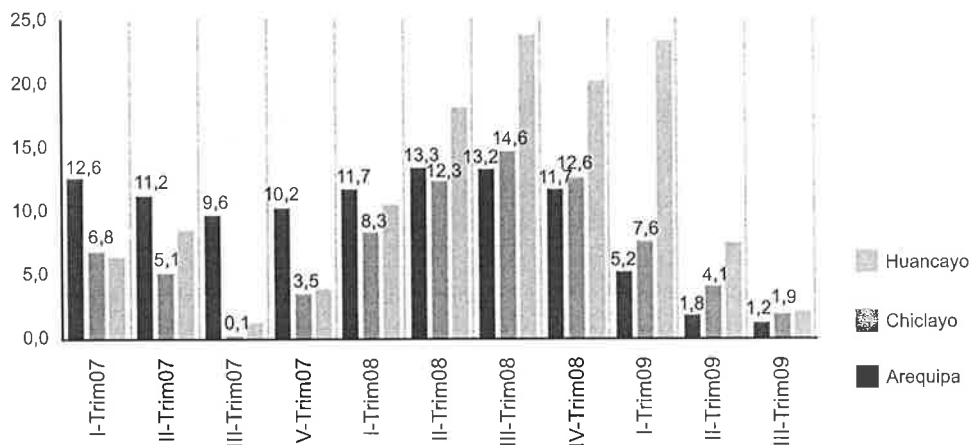


*Nota: La variación trimestral es respecto al mismo trimestre del año anterior.  
Fuente: MTPE-Encuesta de Variación Mensual del Empleo*

Arequipa, Chiclayo y Huancayo también se vieron afectadas por la reducción de empleo. Sin embargo, en

estas ciudades no se presentan contracciones sino una desaceleración en el crecimiento de la tasa de empleo.

**Gráfico 23**  
Variación trimestral del empleo, 2007-2009 (en porcentaje)



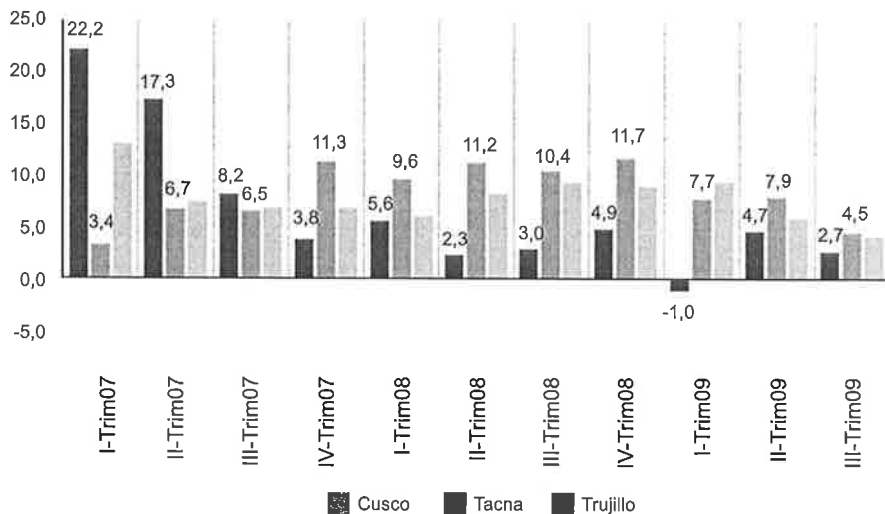
*Nota: La variación trimestral es respecto al mismo trimestre del año anterior.  
Fuente: MTPE-Encuesta de Variación Mensual del Empleo*

Tacna y Cusco muestran una variación muy leve en los últimos dos años, con tendencia a la baja. Por su parte, Trujillo ha pasado de tener un

alto crecimiento en el primer trimestre del año 2007 (22%) a una variación de tan solo 3% en el tercer trimestre del año 2009.

**Gráfico 24**

Variación trimestral del empleo, 2007-2009 (en porcentaje)



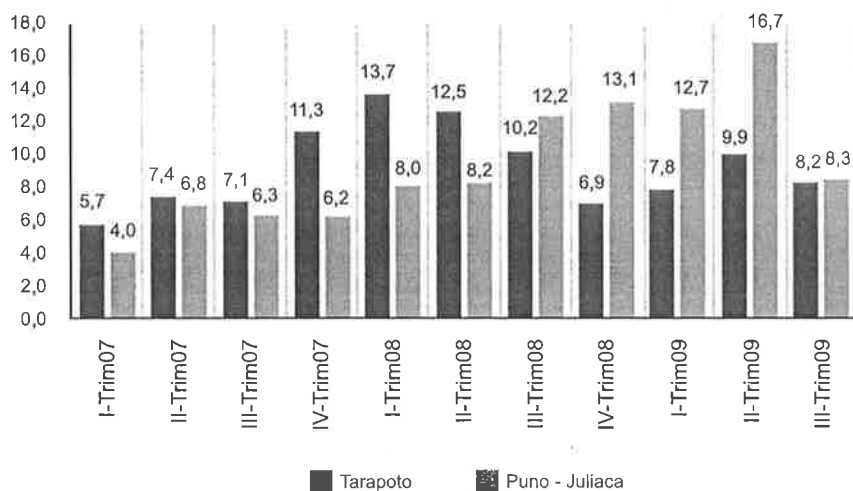
*Nota: La variación trimestral es respecto al mismo trimestre del año anterior.  
Fuente: MTPE-Encuesta de Variación Mensual del Empleo.*

Tarapoto mostró su mejor desempeño en el primer trimestre del año 2008 (13,7%), luego variaciones a la baja y llegó al 8,2% en el tercer trimestre del año 2009. Juliaca tuvo un crecimiento relativamente sólido desde el año 2007, pero entre el primer y tercer trimestre del año 2009 presenta una acentuada reducción del empleo: de 16,7% a 8,3% (Gráfico 25).

Las ciudades que han mostrado un crecimiento sostenido en el índice del empleo, con un importante repunte en el tercer trimestre del año 2009, son: Moquegua, Tumbes y Abancay.

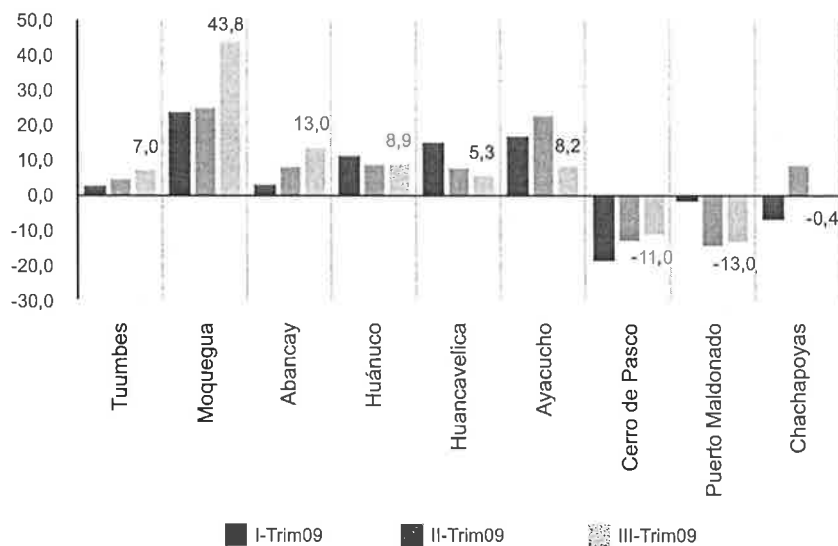
Huánuco presenta una tendencia moderadamente decreciente, con una débil recuperación en el tercer trimestre del año 2009; mientras que Huancavelica muestra una clara tendencia a la baja en todo ese año. Ayacucho tuvo su mejor índice en el segundo trimestre de 2009, pero para el III trimestre bajó hasta 8,2%. Las ciudades de Cerro de Pasco y Puerto Maldonado muestran porcentajes negativos en todo el 2009. Solamente Chachapoyas mostró una débil recuperación en el segundo trimestre, para desplomarse a -4% en el tercer trimestre (Gráfico 26).

**Gráfico 25**  
Variación trimestral del empleo, 2007-2009 (en porcentaje)



Nota: La variación trimestral es respecto al mismo trimestre del año anterior.  
Fuente: MTPE-Encuesta de Variación Mensual del Empleo.

**Gráfico 26**  
Variación trimestral del empleo, 2007-2009 (en porcentaje)



Nota: La variación trimestral es respecto al mismo trimestre del año anterior.  
Fuente: MTPE-Encuesta de Variación Mensual del Empleo.

## El empleo en Lima Metropolitana / Encuesta de Hogares

La tasa de actividad muestra la proporción de las personas en edad de trabajar (PET) que están efectivamente trabajando o buscando empleo. Este indicador mostró una

fuerte caída en los años 2007 y 2008. Sin embargo, al cuarto trimestre del 2009 ha mostrado un incremento que lo sitúa en los niveles del año 2006. Asimismo, el ratio de empleo/población muestra un aumento para el año 2009, en comparación con los dos años anteriores.

Lima Metropolitana: indicadores sobre PET, PEA y PEA ocupada y tasas, según sexo, 2003 - 2009 (en miles)

Indicadores	2003 Oct-Dic	2004 Oct-Dic	2005 Oct-Dic	2006 Oct-Dic	2007 Oct-Dic	2008 Oct-Dic	2009 Oct-Dic
<b>A. Población (en absolutos)</b>							
<b>Población en Edad de Trabajar 1/</b>	5966	6074	6184	6296	6411	6527	6645
Hombre	2881	2933	2986	3041	3096	3152	3209
Mujer	3085	3141	3198	3256	3315	3375	3436
<b>Población Económicamente Activa 2/</b>	3962	4134	4108	4395	4346	4351	4653
Hombre	2189	2283	2282	2400	2401	2416	2519
Mujer	1773	1852	1825	1995	1945	1935	2133
<b>PEA Ocupada 3/</b>	3589	3773	3778	4068	4022	4013	4284
Hombre	2001	2116	2126	2261	2247	2264	2361
Mujer	1589	1657	1652	1807	1776	1749	1923
<b>B. Tasas (en porcentaje)</b>							
<b>Tasa de actividad (PEA/PET)</b>	66,4	68,1	66,4	69,8	67,8	66,7	70,0
Hombre	76,0	77,8	76,4	78,9	77,6	76,7	78,5
Mujer	57,5	59,0	57,1	61,3	58,7	57,3	62,1
<b>Ratio empleo / población (PEA ocupada / PET)</b>	60,2	62,1	61,1	64,6	62,7	61,5	64,5
Hombre	69,4	72,2	71,2	74,4	72,6	71,8	73,6
Mujer	51,5	52,7	51,7	55,5	53,6	51,8	56,0
<b>Tasa de desempleo (PEA desocupada / PEA)</b>	9,4	8,7	8,0	7,4	7,4	7,8	7,9
Hombre	8,6	7,3	6,9	5,8	6,4	6,3	6,3
Mujer	10,4	10,5	9,5	9,4	8,7	9,6	9,9

1/ Conjunto de personas de 14 y más años de edad aptas para el ejercicio de funciones productivas.

2/ Son todas las personas en edad de trabajar que, en la semana de referencia de la encuesta, se encontraban trabajando (ocupados) o buscando activamente trabajo (desocupados).

3/ Conjunto de la PEA que trabaja en una actividad económica, sea o no en forma remunerada en el periodo de referencia de la encuesta.

Fuente: INEI: Encuesta Permanente de Empleo Indicadores



### PEA ocupada en Lima Metropolitana

La PEA ocupada ha tenido una tendencia creciente desde el año 2007 al cuarto trimestre del año 2009, y mostró en ese entonces su nivel más alto dentro del período estudiado (4 284 400 personas). Si bien la PEA ocupada es un indicador de creación de oportunidades de empleo, se debe considerar que incluye a la población subempleada –por ingresos o por insuficiencia de horas de trabajo–, lo cual no asegura una mejora en la situación del trabajo decente (Gráfico 27).

### PEA desocupada en Lima Metropolitana

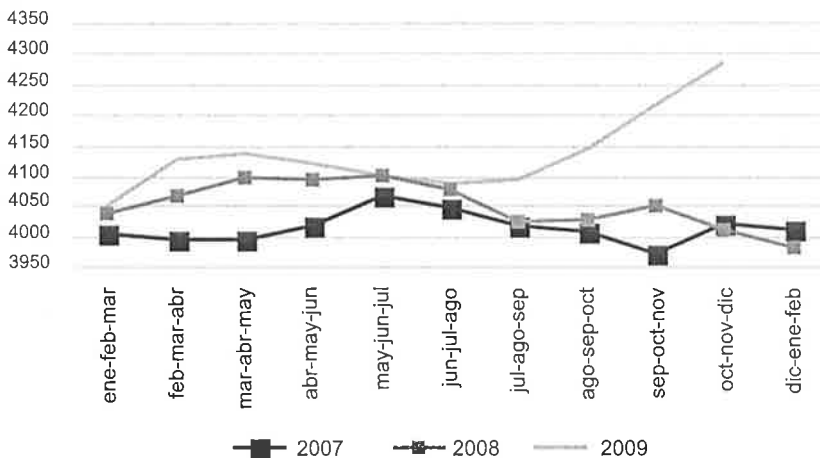
El análisis de la contraparte, el desempleo, revela un estancamiento

en la lucha contra la desocupación. Para los años 2007, 2008 y 2009 se registraron valores similares que reflejan la presencia de una tendencia anual (Gráfico 28).

### PEA adecuadamente empleada en Lima Metropolitana según rangos de edad

Según grupo de edad, al cuarto trimestre del año 2009 la PEA adecuadamente empleada estaba compuesta en su mayor parte por personas cuya edad se encontraba entre 25 y 44 años (60%), mientras que las personas de 45 años y más representaban solamente el 25%, y los jóvenes entre 14 y 24 años solo el 15%. Dicha distribución ha seguido en los últimos tres años en la misma evolución (Gráfico 29).

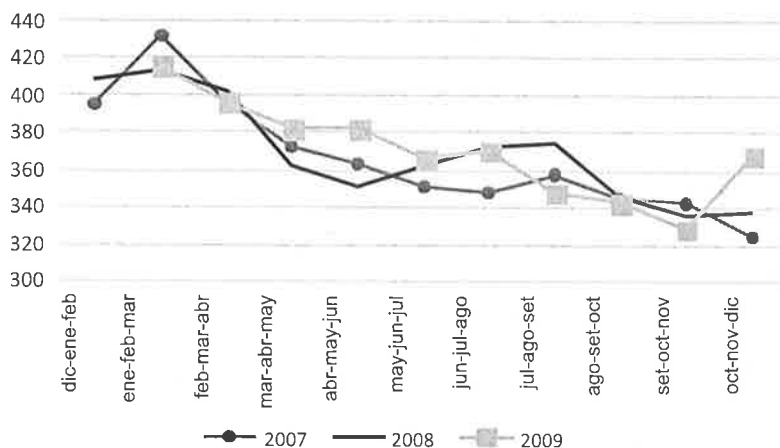
**Gráfico 27**  
Lima Metropolitana: PEA ocupada, trimestres móviles, 2007-2009  
(miles de personas)



Fuente: INEI-Encuesta de Permanente de Empleo.

**Gráfico 28**

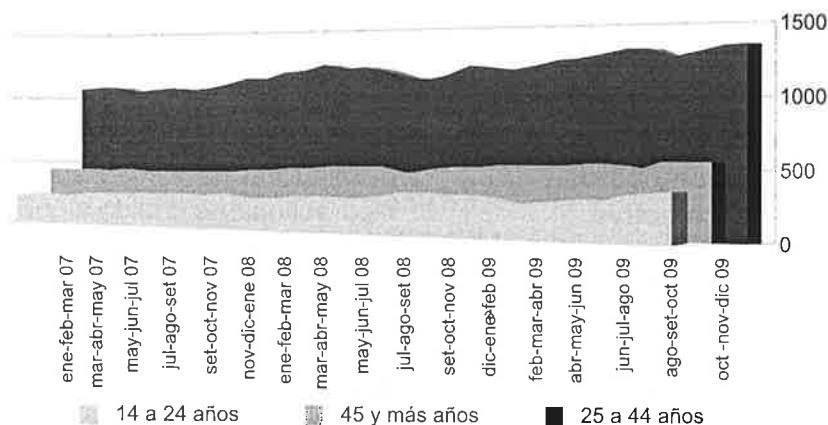
Lima Metropolitana: PEA ocupada, trimestres móviles, 2007-2009  
(miles de personas)



Fuente: INEI-Encuesta de Permanente de Empleo.

**Gráfico 29**

Lima Metropolitana: PEA ocupada, trimestres móviles, 2007-2009  
(miles de personas)



Fuente: INEI-Encuesta de Permanente de Empleo.

### PEA subempleada por ingresos en Lima Metropolitana según sexo

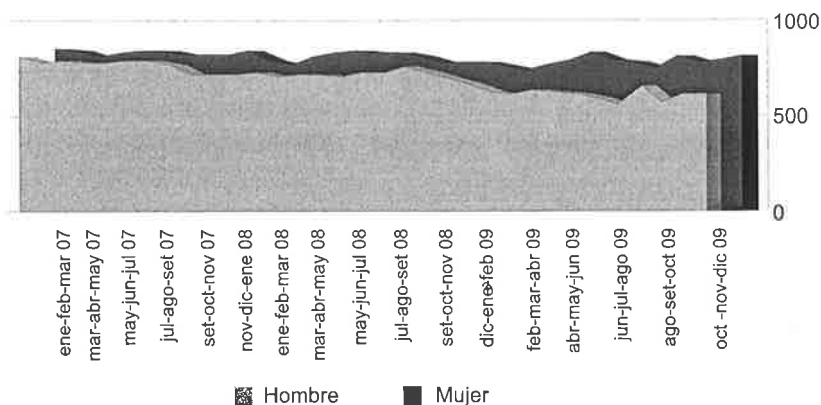
En el marco de trabajo decente, uno de los indicadores es una remuneración

suficiente que asegure el bienestar económico propio de las personas y el de sus hogares. Es así, que desde el año 2008 se registra una disminución de la población económicamente activa subempleada por ingresos.

Sin embargo, dicha disminución no es semejante en términos de sexo. Si bien la Ley N° 28983 (Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres) garantiza el ejercicio del derecho a la igualdad para hombres y mujeres, la disminución de la pobla-

ción subempleada se ha acentuado entre la población masculina, pues mostró una caída de 24% en el período de tiempo analizado, mientras que en el caso de la población femenina solamente se verificó un descenso del 5%.

**Gráfico 30**  
Lima Metropolitana: PEA ocupada, trimestres móviles, 2007-2009  
(miles de personas)



Fuente: INEI-Encuesta de Permanente de Empleo

## Registros de sindicatos y negociación colectiva

Los registros sindicales y el número de negociaciones directas son un reflejo de la capacidad de diálogo social que existe entre los trabajadores y las empresas. Desde enero del año 2008 a julio del año 2009, el número de negociaciones directas ha disminuido en 51%, pues ha bajado de 40 a 19 negociaciones. Asimismo, aunque en menor proporción, el número de registros de sindicatos ha bajado de 22 registros en enero del año 2008 a 13 en julio del año 2009, es decir una

disminución de 41%. Esta situación es preocupante debido a que reduce la democracia en el ámbito laboral y limita la defensa de los derechos e intereses de los trabajadores.

## Sindicalización promedio según actividad económica

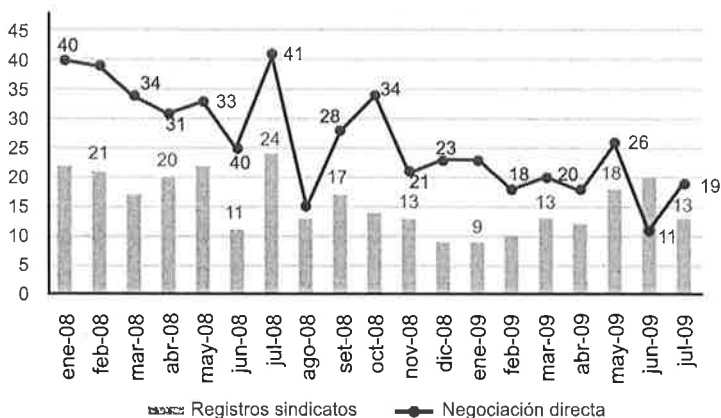
El promedio de trabajadores sindicalizados se ha incrementado en cinco actividades económicas de 16 consideradas entre el primer trimestre del año 2008 y el primer trimestre del año 2009. Las tres actividades donde se presentaron los más altos prome-

dios de trabajadores sindicalizados del sector privado fueron: Industria (23 248 en el primer trimestre de 2008; 24 518 en el primer trimestre de 2009), Construcción (20 665 en el primer trimestre de 2008; 18 391 en el primer trimestre de 2009) y Minas y Canteras (12 374 en el primer trimestre de 2008; 15 148 en el primer trimestre de 2009). Por su

parte, las tres actividades más bajas fueron: Organizaciones y órganos extraterritoriales (31 en el primer trimestre de 2008; 31 en el primer trimestre de 2009), Hoteles y Restaurantes (113 en el primer trimestre de 2008; 75 en el primer trimestre de 2009), y Pesca (197 en el primer trimestre de 2008; 77 en el primer trimestre de 2009).

**Gráfico 31**

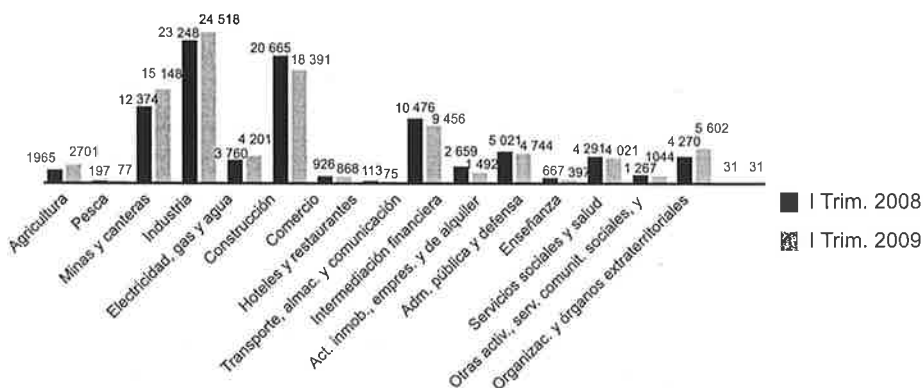
Número de registros de sindicatos y negociaciones colectivas, enero-julio 2009



Fuente: MTPE-Oficina de Estadística e Informática.

**Gráfico 32**

Promedio de trabajadores en el sector privado sindicalizados según actividad económica, 2008-2009



Fuente: MTPE-Oficina de Estadística e Informática: Planilla Electrónica.

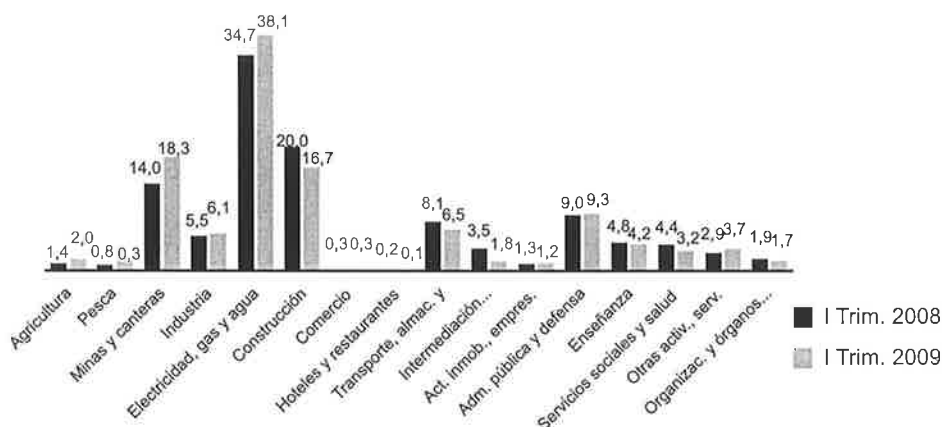
### Proporción de la sindicalización según actividad económica

Entre el primer trimestre del año 2008 y el primer trimestre del 2009 se incrementó el número de trabajadores

sindicalizados en solo seis de las 14 actividades económicas consideradas. Las actividades en las que se verificó mayor incremento fueron Minas y Canteras (de 35% a 38%) y Electricidad, Gas y Aguas (de 14% a 18%).

**Gráfico 33**

Proporción de trabajadores sindicalizados según actividad económica, 2008-2009 (en porcentaje)



Fuente: MTPE-Oficina de Estadística e Informática: Planilla Electrónica.

### Sindicalización promedio por regiones

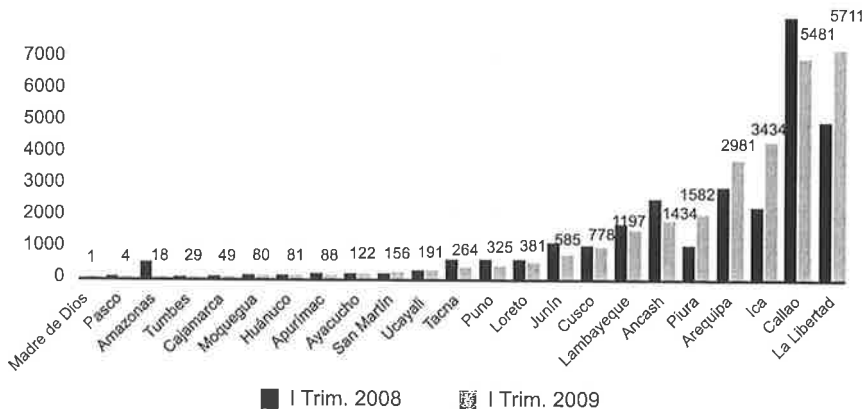
Dentro del período de estudio, el número promedio de trabajadores sindicalizados del sector privado se incrementó en las regiones de La Libertad, Ica, Arequipa, Piura, Puno, Ucayali, San Martín, Huánuco, Moquegua y Pasco. Las regiones que presentaron los mayores incrementos fueron Piura e Ica, con un aumento del 91%, y La Libertad, en donde la sindicalización aumentó en 45% (Gráfico 34).

### Proporción de la sindicalización según ámbito geográfico

Según ámbito geográfico, la proporción de trabajadores sindicalizados tuvo su más importante disminución en Amazonas (8%) entre el primer trimestre del 2008 y el primer trimestre del 2009. Sólo en nueve ámbitos geográficos de 23 se constató incrementos en la proporción de trabajadores sindicalizados. Los mayores porcentajes se encuentran en Ica (6%), La Libertad (6%), el Callao (6%) y Ancash (6%). (Gráfico 35).

**Gráfico 34**

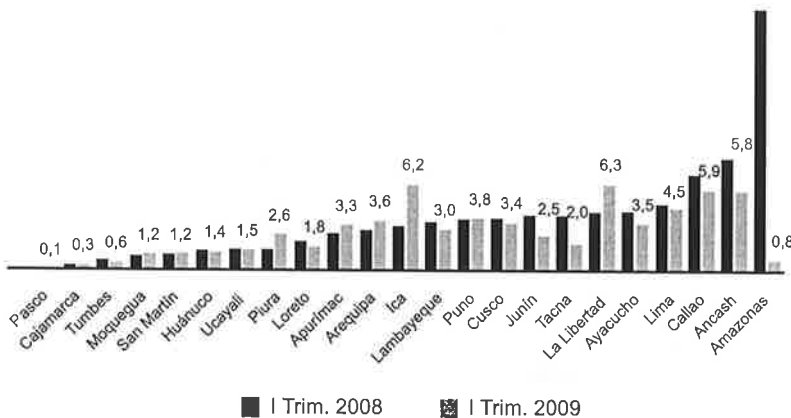
Promedio de trabajadores sindicalizados según actividad económica, 2008-2009 (en porcentaje)



Fuente: MTPE-Oficina de Estadística e Informática: Planilla Electrónica.

**Gráfico 35**

Proporción de trabajadores sindicalizados según actividad ámbito geográfico, 2008-2009 (en porcentaje)



Fuente: MTPE-Oficina de Estadística e Informática: Planilla Electrónica.

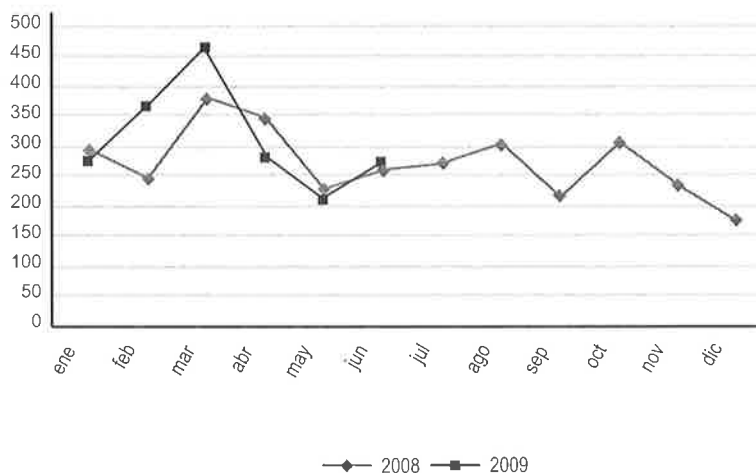
### Inspecciones laborales

En torno a la seguridad en el trabajo, las inspecciones laborales sirven como herramienta para la aplicación de los principios fijados en la legislación y la reglamentación nacional.

En una comparación entre los años 2008 y 2009, el número de inspecciones muestra que hay una tendencia estacional. En ese sentido, el mayor número de órdenes de inspección (466) se alcanzó en el mes de marzo del año 2008.

**Gráfico 36**

Número de órdenes de inspecciones de seguridad y salud en el trabajo, enero 2008-junio 2009



Fuente: MTPE-Oficina de Estadística e Informática.

## Remuneraciones

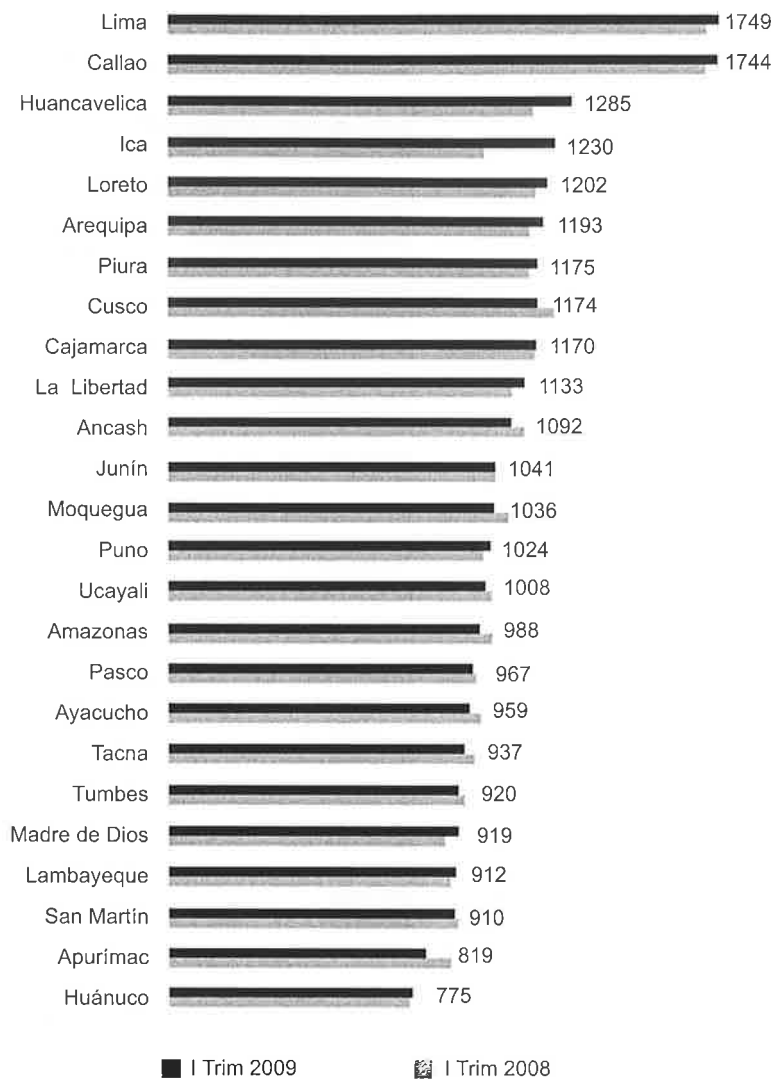
El promedio de la remuneración en el sector privado por regiones mostró incrementos en 13 regiones de 25. El mayor incremento se dio en la Región Ica que alcanzó un promedio de remuneración de 1230 nuevos soles (Gráfico 37). También se puede observar (en el Gráfico 37) que hay fuertes diferencias en materia de remuneraciones a nivel regional, esto podría responder a la falta de oportunidades de trabajo en ciertas regiones y/o una baja capacitación de la mano de obra local.

## Remuneraciones según actividad económica

Se comprobó que en 13 rubros del sector privado ha habido incrementos en el promedio de las remuneraciones. Las tres remuneraciones más altas se ofrecen en Organizaciones y órganos extraterritoriales (4114 nuevos soles), Minas y Canteras (3440 nuevos soles) y Electricidad, Gas y Agua (3228 nuevos soles). La menor remuneración se encuentra en el rubro Hoteles y Restaurantes (915 nuevos soles).

**Gráfico 37**

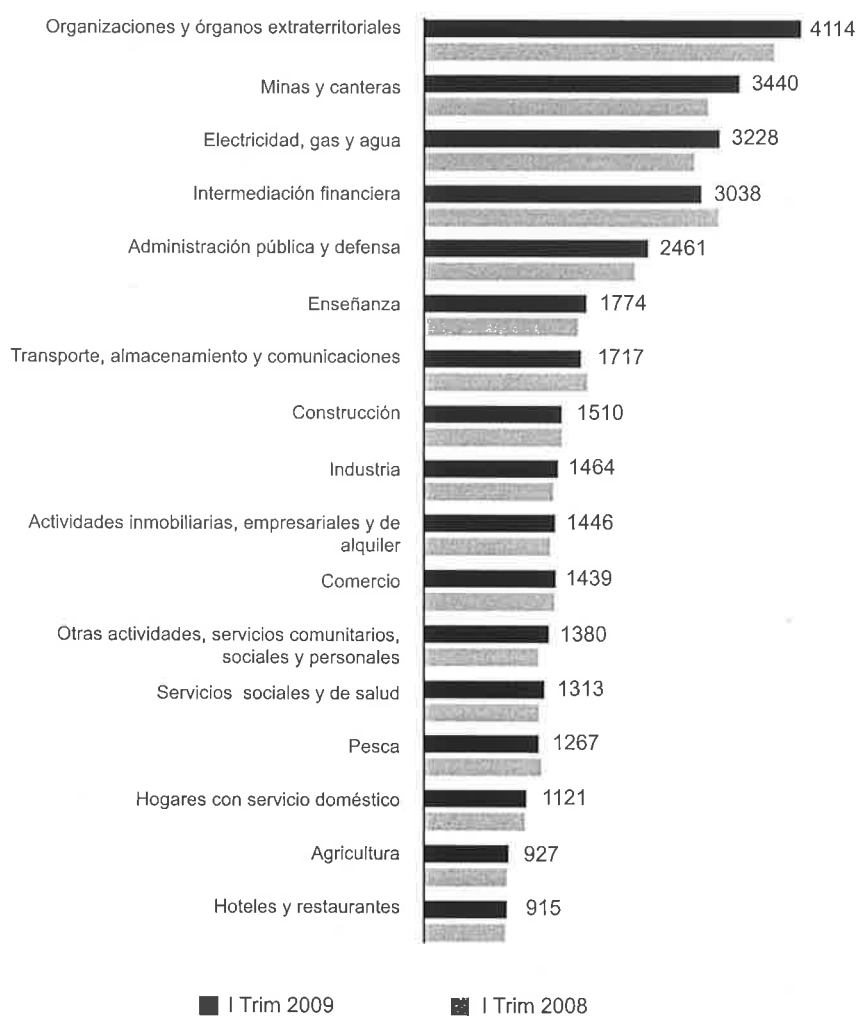
Promedio de remuneraciones en el sector privado según regiones  
(en nuevos soles)



Fuente: MTPE-Oficina de Estadística e Informática: Planilla Electrónica.



**Gráfico 38**  
**Promedio de remuneraciones en el sector privado según actividad económica**  
**2008-2009**



Fuente: MTPE-Oficina de Estadística e Informática: Planilla Electrónica.

## 5. Índice que mide el trabajo decente desde el puesto de trabajo

En esta sección se propone una metodología sencilla que permite captar el déficit del trabajo decente desde el trabajador individual, es decir, desde un nivel micro.

### Metodología

La propuesta plantea, mediante la combinación de indicadores definidos como básicos y complementarios<sup>25</sup>, analizar los diferentes grados de déficit de trabajo decente de toda la población ocupada, para lo cual se

ha dividido en dos grupos: asalariados y no asalariados, conforme las variables sexo, nivel educativo, edad, actividad económica, etc.

El procedimiento se realizó con el fin de utilizar los datos pertinentes y disponibles que brinda la Encuesta de Hogares y Condiciones de Vida (ENAH) del INEI del 2008. Sin embargo, la ENAH es insuficiente para obtener toda la información que se requiere para construir un indicador que abarque todas las dimensiones del trabajo decente. Considerando estas limitaciones, las variables utilizadas de la base de datos de la ENAH son las que se muestran<sup>26</sup>:

Indicadores	Asalariados	No asalariados
Básicos	Tipo de contrato Registro del negocio o actividad en la SUNAT (RUC, RUS, otro)	
	Ingreso laboral	Ingreso laboral
Complementarios	Jornada de trabajo	Jornada de trabajo
	Seguro de salud	Seguro de salud
	Sistema de pensiones	Sistema de pensiones

Cada una de las variables utilizadas para la construcción del Índice de Trabajo Decente se han dicotomizado, es decir, se les ha asignado solamente dos valores: "1", si cumple

con las condiciones dignas (en este caso aceptables) que se supone debe tener la actividad o trabajo que se realiza y "0", si no cumple con las condiciones .

<sup>25</sup> Tomado del documento "Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición" Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales-Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de Argentina.

<sup>26</sup> La Encuesta Especializada en Niveles de Empleo del MTPE contiene adicionalmente preguntas sobre afiliación sindical y asociación colectiva, sin embargo su cobertura en el 2008 fue solamente a Lima Metropolitana.

Indicador		Cumple	No cumple
Básico	Modalidad de contratación	- Asalariado: tiene algún tipo de contrato (indefinido, modal, recibo por honorarios, etc.) - No asalariado: su negocio o actividad está registrado en la SUNAT	- Asalariado: sin contrato  - No asalariado: el negocio o actividad no está registrado
	Ingresos	El ingreso es mayor o igual a la remuneración mínima vital (S/. 550.0)	Ingreso menor a S/, 550.0.
Complementario	Jornada laboral	Trabaja hasta 48 horas semanales.	Trabaja más de 48 horas semanales
	Seguro de salud	Tiene algún tipo de seguro de salud.	No tiene seguro de salud.
	Sistema de pensiones	Afiliado a algún sistema de pensiones.	No está afiliado al sistema de pensiones.

Una vez definidos los parámetros se construye un indicador final por el cual se establecen cinco niveles en la escala del Índice de Trabajo Decente. A partir del cual se puede estimar y conocer la manera como se distribuye la población ocupada entre el "ideal" de trabajo, y los diferentes niveles de déficit de trabajo decente. A continuación se muestra la descripción de cada una de los niveles, siendo el nivel 1 aquel que representa el trabajo decente, dentro de la metodología utilizada, mientras que el nivel 5 representa todo lo contrario.

- Nivel 1: Cumple con todos los indicadores básicos y todos los complementarios.
- Nivel 2: Cumple con todos los indicadores básicos.
- Nivel 3: Cumple al menos con uno de los indicadores básicos.
- Nivel 4: No cumple con indicadores

básicos pero al menos con algunos de los indicadores complementarios.

- Nivel 5: No cumple con ningún indicador.

## Resultados

La Población Económicamente Activa (PEA) en el Perú asciende a 15 millones 504 mil 614 personas, de las cuales 650 mil 638 (4,2%) se encuentran desempleadas. Asimismo, el 46,1% de la PEA está subempleada, con la mayoría en una situación de subempleo por ingresos (36,4%).

El 39% de la PEA ocupada la representa el trabajador asalariado, mientras que el 61% lo integran trabajadores no asalariados. Forman el grupo de trabajadores no asalariados: los empleadores, trabajadores independientes, trabajador familiar no remunerado y trabajador del hogar.

De acuerdo a la distribución de la PEA ocupada asalariada y no asalariada, en la escala del Índice de Trabajo Decente (ITD), el 19% de los asalariados tiene un trabajo que cumple con todas las condiciones dignas de un trabajo decente (de acuerdo a lo definido en este informe); entretanto, solo el 0,2% de los trabajadores no asalariados alcanza este nivel.

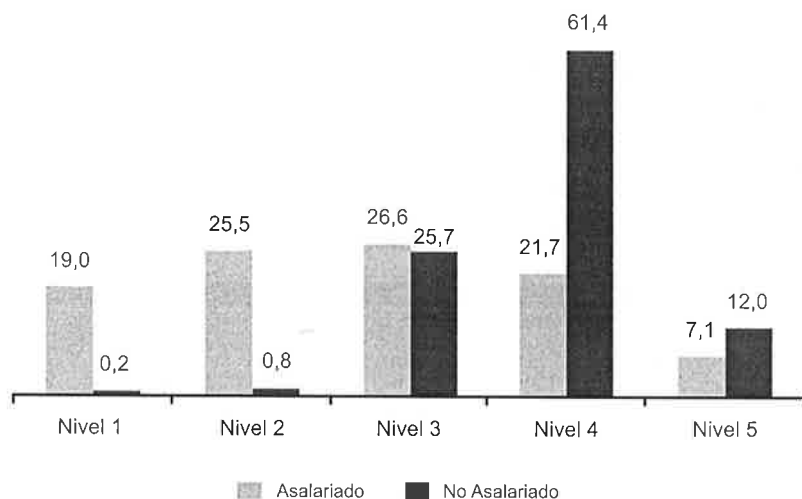
Asimismo, se puede observar que la mayor participación de trabajadores asalariados se encuentra en

el nivel 3 (26,6%). Por su parte, los trabajadores no asalariados están concentrados mayoritariamente en el nivel 4 (61,4%).

Estos resultados evidencian las precarias condiciones de trabajo de la gran mayoría de trabajadores no asalariados. Igualmente, se comprueba que dentro del grupo de asalariados existen trabajadores que tienen ingresos menores a la Remuneración Mínima Vital (RMV), no tienen contrato de trabajo y no cuentan con ningún sistema de protección social.

**Gráfico 39**

Distribución de la PEA ocupada según la escala del Índice de Trabajo Decente, 2008 (en porcentaje)



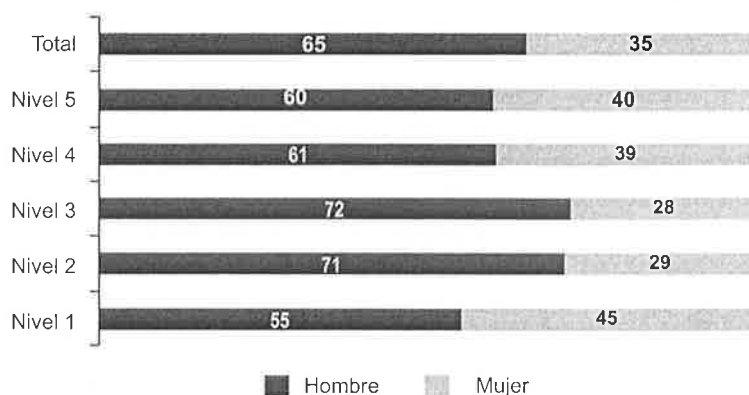
#### Sexo

El 65% de los trabajadores asalariados son hombres. En todos los niveles de ITD la proporción de hombres es mayor, y son más acentuadas en los niveles 2 y 3.

Lo contrario sucede en el caso de los trabajadores no asalariados, la mayoría son mujeres (52%). Sin embargo, en los niveles 1 y 2 la proporción de mujeres es baja, pues llega apenas al 18% y 15%, respectivamente.

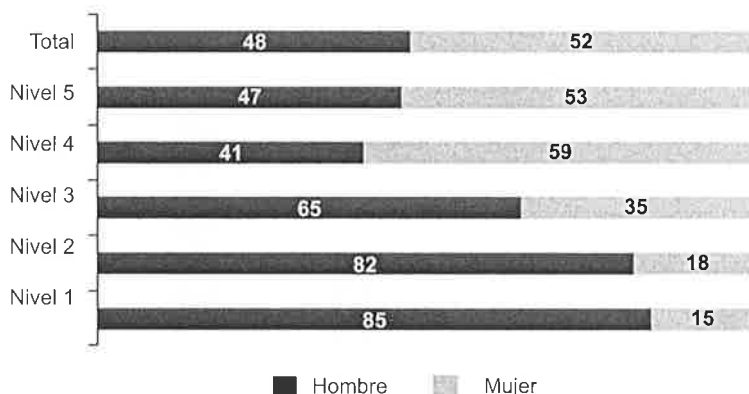
**Gráfico 40**

Distribución de los trabajadores asalariados por sexo, según gradación del Índice de Trabajo Decente, 2008 (en porcentaje)



**Gráfico 41**

Distribución de los trabajadores asalariados por sexo, según gradación del Índice de Trabajo Decente, 2008 (en porcentaje)



### Edad

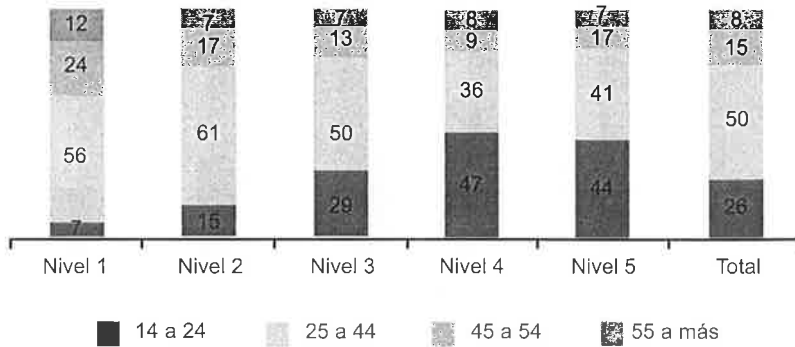
Del gráfico se puede observar que a medida que se asciende en los niveles de déficit de trabajo decente (al pasar del nivel 1 al nivel 5), la participación de los jóvenes asalariados, con edades entre 14 y 24 años, es más notoria. Así, solamente el 7% de los trabajadores del nivel 1

son jóvenes, mientras que en el nivel 5 esta proporción aumenta a 44% (Gráfico 42).

En el caso de los trabajadores no asalariados, la mayor proporción en el nivel 1 corresponde al grupo de personas de 55 y más años de edad, tal como se muestra en el Gráfico 43.

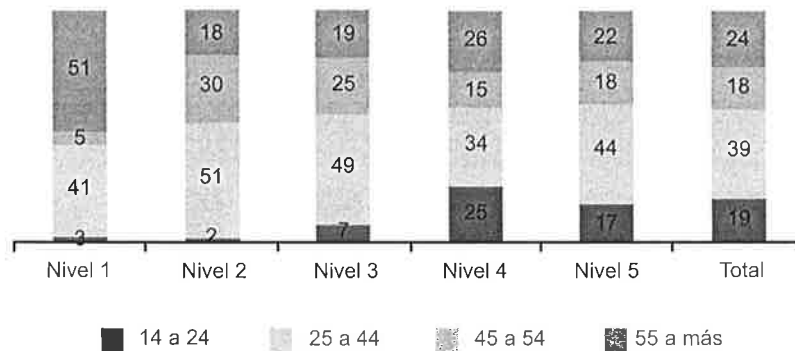
**Gráfico 42**

Distribución de los trabajadores asalariados por rangos de edad, según gradación del Índice de Trabajo Decente, 2008 (en porcentaje)



**Gráfico 43**

Distribución de los trabajadores no asalariados por rangos de edad, según gradación del Índice de Trabajo Decente, 2008 (en porcentaje)



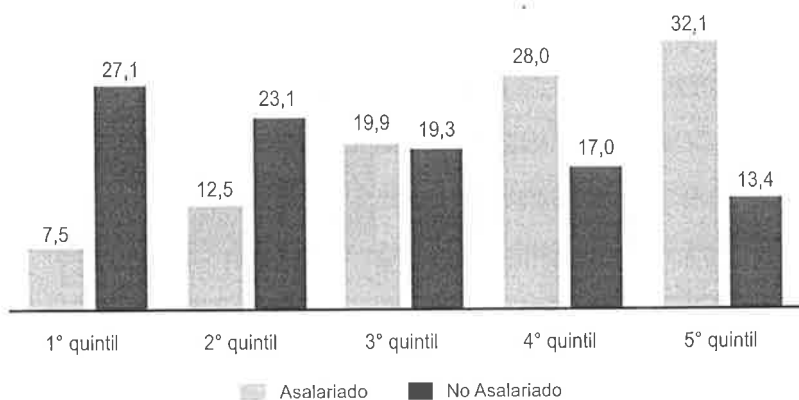
**Ingreso laboral**

El 60,1% de los trabajadores asalariados pertenece al 4° y 5° quintil de ingresos, es decir a la población con ingresos más altos, entre tanto el 50,2% de los trabajadores no asa-

lariados pertenecen a los quintiles de ingreso más bajos, 1° y 2° quintil. Podemos inferir que la población de trabajadores no asalariados se caracteriza por tener ingresos bajos, en comparación con los asalariados (Gráfico 44).

**Gráfico 44**

Distribución de los trabajadores según quintil de ingresos, 2008 (en porcentaje)

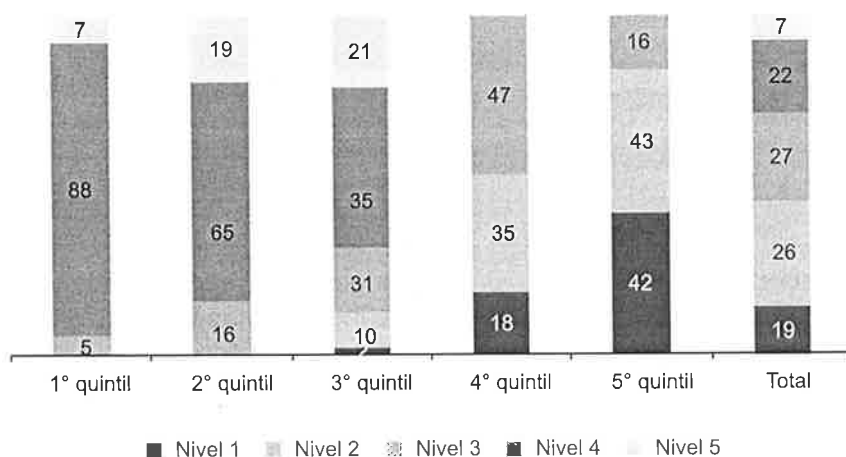


Los trabajadores asalariados del primer y segundo quintil de ingresos presentan claramente un déficit de

trabajo decente, es decir, ninguno de ellos alcanza el nivel 1 y tampoco el nivel 2 en la escala del ITD.

**Gráfico 45**

Distribución de los trabajadores asalariados por gradación del índice de trabajo decente según quintil de ingresos, 2008 (en porcentaje)

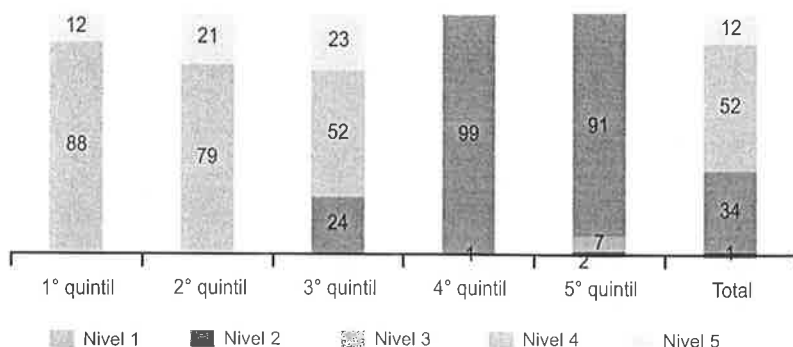


En el caso de los trabajadores no asalariados, se puede apreciar claramente las condiciones precarias del trabajo que desempeñan: sola-

mente los trabajadores que integran el último quintil de ingresos (5°) alcanzan el primer (2%) y segundo nivel (7%).

**Gráfico 46**

Distribución de los trabajadores no asalariados por gradación del índice de trabajo decente según quintil de ingresos, 2008 (en porcentaje)



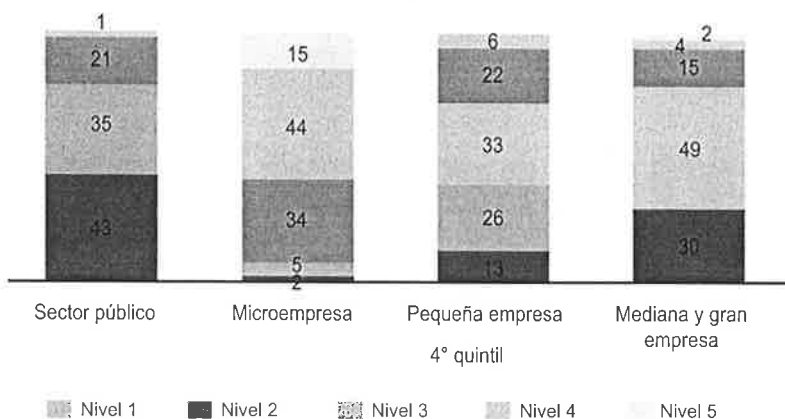
**Estructura de mercado**

En el sector público, como en la mediana y gran empresa, la proporción de

trabajadores asalariados que alcanzan los niveles más altos del ITD (nivel 1 y nivel 2) es significativo. En la microempresa sucede todo lo contrario.

**Gráfico 47**

Distribución de los trabajadores asalariados por escalas del índice de trabajo decente según quintil de ingresos, 2008 (en porcentaje)



**Rama de actividad económica**

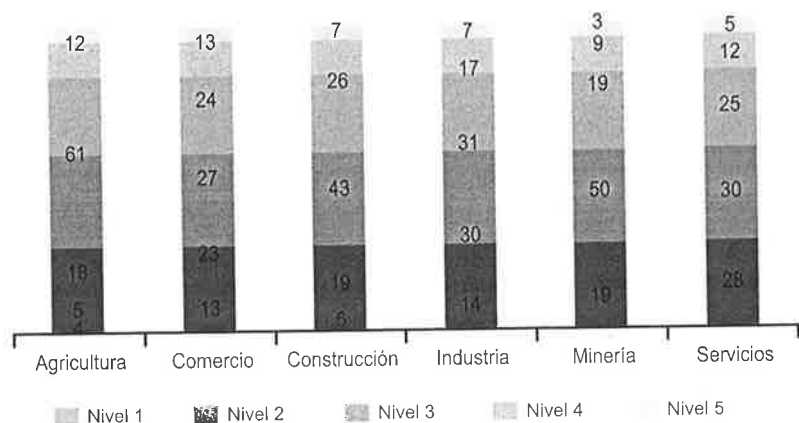
El sector económico que presenta la mayor proporción de trabajado-

res asalariados con los niveles más altos (nivel 1 y nivel 2) en la escala de trabajo decente es la minería (69%).



**Gráfico 48**

Distribución de los trabajadores no asalariados por gradación del índice de trabajo decente según quintil de ingresos, 2008 (en porcentaje)

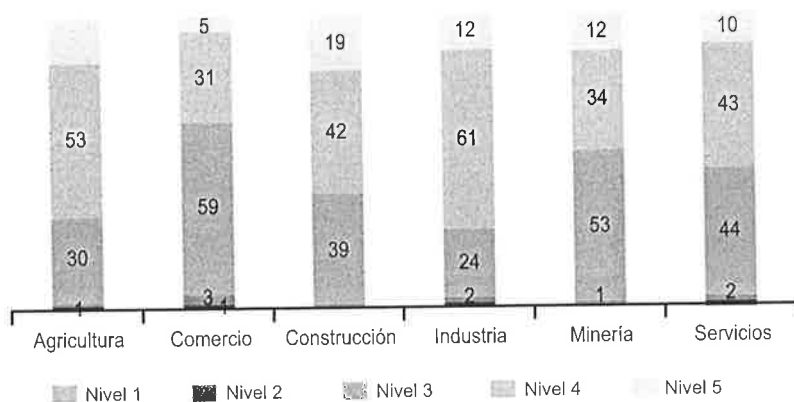


Los trabajadores no asalariados, independientemente del sector económico en el que trabajen, se caracte-

rizan por no contar con un empleo en condiciones adecuadas. La mayoría se concentra en los niveles 3 y 4.

**Gráfico 49**

Distribución de los trabajadores no asalariados por gradación del índice de trabajo decente según rama de actividad económica, 2008 (en porcentaje)



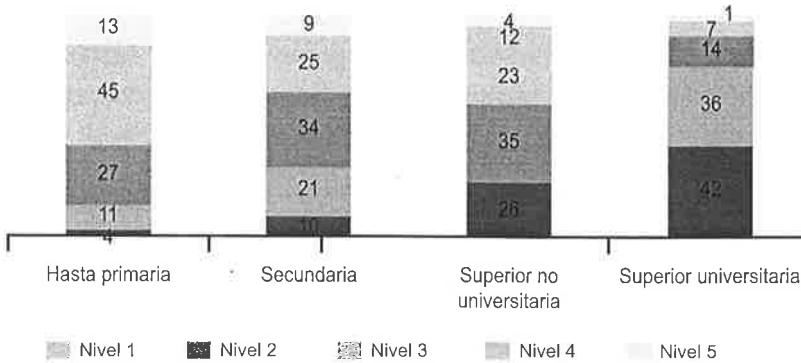
Nivel educativo

La mayor proporción de trabajadores asalariados que alcanzan el nivel 1 y el nivel 2 son aquellos que

tienen nivel educativo superior, sobre todo universitario. Todo lo contrario se observa entre los trabajadores que tienen un nivel educativo básico o ninguno.

**Gráfico 50**

Distribución de trabajadores asalariados por escala del índice de trabajo decente según nivel educativo, 2008 (en porcentaje)

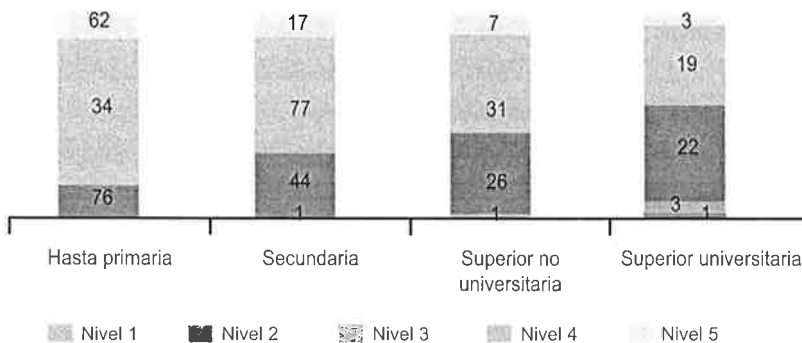


En general, entre los trabajadores no asalariados se puede percibir que, independientemente del nivel educativo, los déficits de trabajo decente

son altos. Es así que solamente el 1% de los que tienen nivel educativo superior universitario alcanza el nivel 1.

**Gráfico 51**

Distribución de trabajadores no asalariados por escala del índice de trabajo decente según nivel educativo, 2008 (en porcentaje)



**Ámbito geográfico**

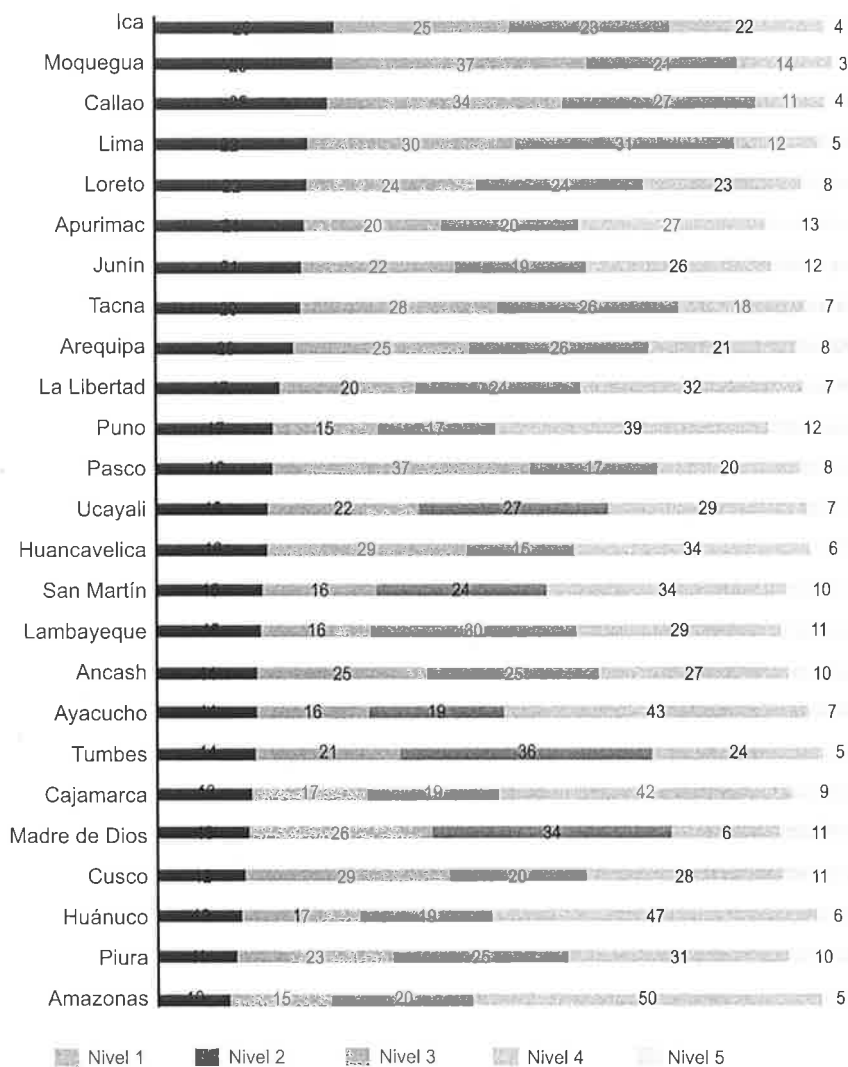
Los departamentos que presentan la mayor proporción de trabajadores asalariados que alcanzan el nivel 1, en la escala de ITD, son: Ica, Mo-

quegua y la provincia del Callao. Por el contrario, los departamentos de Apurímac (13%), Puno (12%) y Junín (12%) son los que presentan la mayor proporción de trabajadores en el nivel 5 (Gráfico 52).

En el caso de los trabajadores no asalariados, en todos los ámbitos geográficos es mínima la presencia de trabajadores que alcanzan el nivel 1 o el nivel 2 del ITD, la mayoría se encuentra en el nivel 4 (Gráfico 53).

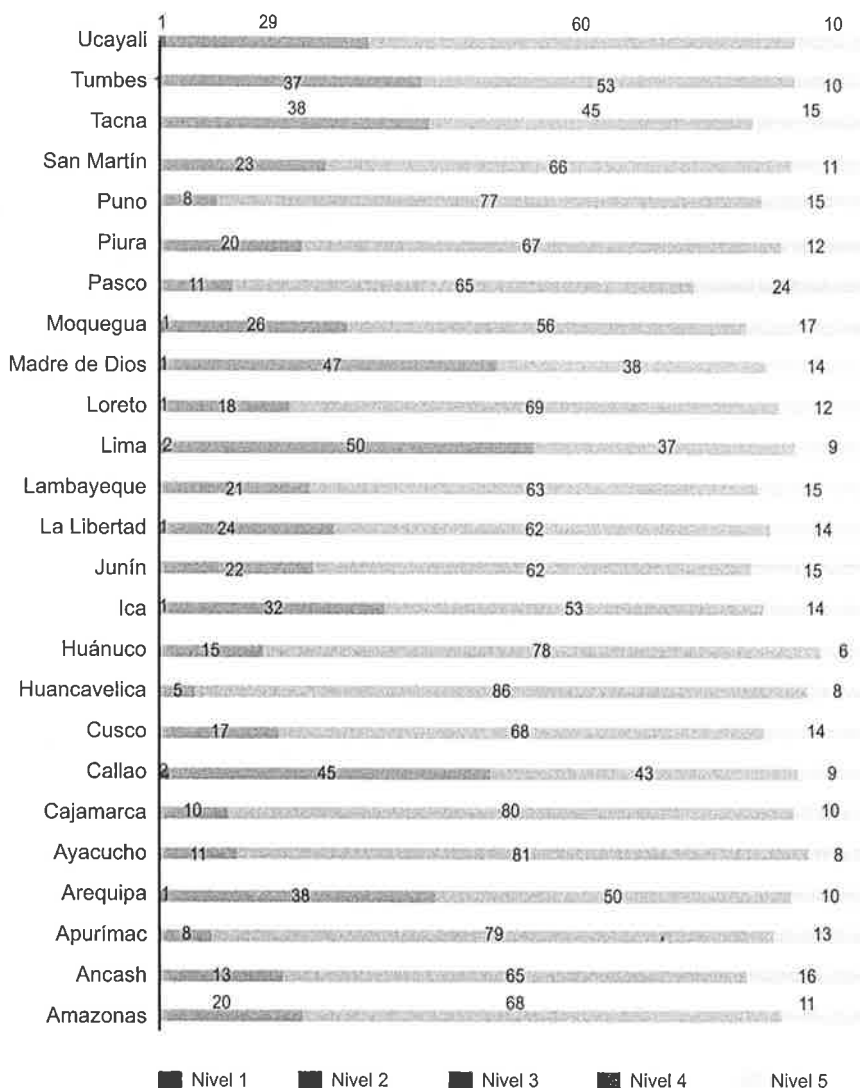
**Gráfico 52**

Distribución de trabajadores asalariados por escala del índice de trabajo decente según ámbito geográfico, 2008 (en porcentaje)



**Gráfico 53**

Distribución de trabajadores no asalariados por escala del índice de trabajo decente según ámbito geográfico, 2008 (en porcentaje)



## Referencias bibliográficas

**BALBÍN, Edgardo.** *Trabajo decente: diagnóstico nacional del Perú*, PLADES, 2010

**CHACALTANA, Juan.** “El boom del empleo en Ica” en Chacaltana, Juan (editor). *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica*. Lima, CEDEP, 2007.

**ESPIÑOZA, Malva.** (2003), “Trabajo decente y protección social”, OIT. <http://white.oit.org.pe/ssos/documentos/trabajodecenteyproteccionsocial.pdf>

**INEI, ENAHO 2008**

**EPE**, diversos números 2007 - 2010

**MARAÑÓN, Boris y MOREYRA, Juan Carlos.** *La agroindustria de exportación no tradicional en el Perú frente a la crisis mundial: rentabilidad empresarial, responsabilidad social empresarial y derechos laborales*. Lima, Asociación Aurora Vivar, 2009.

**MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA**, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. *Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición*”. [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_03\\_completo.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_03_completo.pdf)

**MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (Perú)** [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/anuario/indice\\_anuario\\_2007.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/anuario/indice_anuario_2007.pdf)

[http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/leyendo\\_numeros/triptico\\_cuarto\\_Trimestre\\_2009.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/leyendo_numeros/triptico_cuarto_Trimestre_2009.pdf), [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/leyendo\\_numeros/triptico\\_segundo\\_Trimestre\\_2009.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/leyendo_numeros/triptico_segundo_Trimestre_2009.pdf) [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/leyendo\\_numeros/triptico\\_primer\\_Trimestre\\_2009.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/leyendo_numeros/triptico_primer_Trimestre_2009.pdf)

<http://www.mintra.gob.pe/mostrarNoticias.php?codNoticia=1928>

**MTPE.** Anuario Estadístico 2008

**MTPE.** Planilla electrónica 2008 – 2009

**MIRÓ-QUESADA, José y MORENO, Juan.** “Condiciones laborales en los fundos de agroexportación costeña: el caso de Ica” en Chacaltana, Juan (editor). *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica*, CEDEP, 2007, Lima.

**OIT.** “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos”. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122 (2003), núm. 2.

<http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/index03.pdf>

**OIT.** Panorama Laboral, 2009

<http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/index03.pdf>

**VALLADARES, Konrad.** *El trabajo decente en la agroexportación: el caso de Ica*. Lima, PLADES, 2007.

**VELAZCO, Tatiana.** “Tendencias del empleo asalariado en las ciudades de Ica, Chincha y Pisco” en Chacaltana, Juan. (editor). *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica*, Lima, CEDEP, 2007.

---

\* Economista. Profesor de la FIECS, ex presidente de DESCO y ex viceministro de Promoción del Empleo.



# El ordenamiento territorial en un nuevo escenario de las macrorregiones en el Perú

David Aranaga Manrique\*

## Resumen

Como consecuencia de la continuidad de la estrategia de economía de mercado y la liberalización del comercio exterior, la política de ordenamiento territorial y la creación de las macrorregiones no se han puesto en práctica, y ello ha debilitado los procesos de regionalización y descentralización en el Perú. Urge un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional y para ello es necesario modificar el modelo actual reemplazándolo por un modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera.

**Palabras clave:** Ordenamiento territorial, desarrollo nacional-regional, planeamiento estratégico regional, desarrollo selectivo.

## I. Aspectos generales sobre la ocupación territorial

En primer lugar, la accidentada geografía del territorio nacional tiene una gran diversidad de áreas y espacios con diferentes características físicas y una desigual distribución de los recursos naturales, que si bien son abundantes y aprovechables no se utilizan de manera racional, sobre todo en las regiones naturales sierra y selva. En tal sentido, urge poner en práctica un nuevo proceso de desarrollo regional-nacional a partir del momento histórico actual, con el fin de proteger el medio ambiente y frenar la depredación de los recursos naturales. Para tales propósitos, se requiere aplicar una nueva estrategia de desarrollo regional que tenga como marco dinámico la industrialización competitiva y como plataforma productiva un nuevo ordenamiento y acondicionamiento territorial.

Esta primera reflexión responde a que a lo largo de nuestro proceso histórico en el espacio territorial peruano se han organizado diferentes sistemas socioeconómicos derivados de la orientación específica de los gobiernos, los cuales, desde las épocas inca, colonial y republicana han hecho uso, usufructo y explotación indiscriminada e irracional de los recursos naturales, lo que a su vez ha traído lo siguiente:

- Un desigual ordenamiento del espacio territorial para las actividades productivas siguiendo los modelos

de crecimiento que los gobiernos han aplicado desde la colonia hasta la fecha.

- Una polarizada distribución demográfica en las tres regiones, paralela al creciente proceso migratorio de peruanos hacia el exterior en los dos últimos decenios.
- Una asimétrica localización y desarticulada transformación de las actividades productivas, intensificadas por políticas sectoriales y/o globalistas, principalmente derivadas de los modelos de crecimiento hacia afuera y de sustitución de importaciones, aplicados históricamente en el Perú.

En segundo lugar, la biodiversidad ambiental y las actividades económicas, sociales y culturales, a lo largo y ancho del territorio nacional, se vienen desarrollando y respondiendo a una estructura basada en la polarización de los espacios urbanos y rurales, los mismos que presentan desigualdades y desequilibrios regionales resultantes del centralismo imperante y de la aplicación de los modelos primario-exportador y por sustitución de importaciones que fueron impuestos en diferentes momentos históricos por los gobiernos de turno, teniendo como marco el sistema capitalista mundial. Además, este centralismo polarizante en los centros urbanos ha traído consigo un deterioro de los términos de intercambio ciudad-campo.

Esta segunda reflexión, respecto a las desigualdades y desequilibrios



socioeconómicos regionales y al deterioro de los términos de intercambio que van en detrimento del ámbito rural, son consecuencia de las relaciones de dominación-dependencia imperantes en el sistema capitalista en nuestro país, dentro del cual los gobiernos de turno, "orientados" por los grupos de poder económico y político desde Lima Metropolitana, imponen de manera determinante su dominio centralista en todas las regiones y éstas, a su vez, también lo aplican al interior de sus provincias y distritos. Este comportamiento dinámico propiciado por las contradicciones internas que se desarrollaron en los distintos momentos históricos en el Perú, acumula fuerzas y factores que retardan el proceso para lograr un desarrollo humano, sostenible, equitativo, justo e integral, que han traído, entre otras, las siguientes manifestaciones:

- a) Diferentes disponibilidades de los factores: mano de obra no calificada y recursos naturales que por su abundancia y diversidad operan en detrimento de un uso intensivo del factor tecnológico; que seguirá siendo tradicional sino se promueve las innovaciones e investigaciones o se propicia la transferencia de bienes de capital para el desarrollo empresarial con el establecimiento de las macrorregiones.
- b) Una creciente desigualdad en la distribución de los ingresos, elevados niveles de pobreza y desnutrición infantil, y una fuerte

desarticulación intersectorial de las actividades productivas que configura una desigual organización y acondicionamiento del territorio nacional y genera exclusión social.

En tercer lugar, uno de los principales factores del desigual y distorsionado ordenamiento espacial del territorio nacional es el fortalecimiento progresivo del centralismo y la concentración de las actividades económicas, sociales y político-administrativas en Lima Metropolitana, tal como se verifica con el proceso de política económica vigente desde agosto de 1990, que responde a ser ortodoxo, centralista, cortoplacista y globalista (véase Diagrama 1), aun cuando se están aplicando procesos de descentralización y regionalización en el Perú.

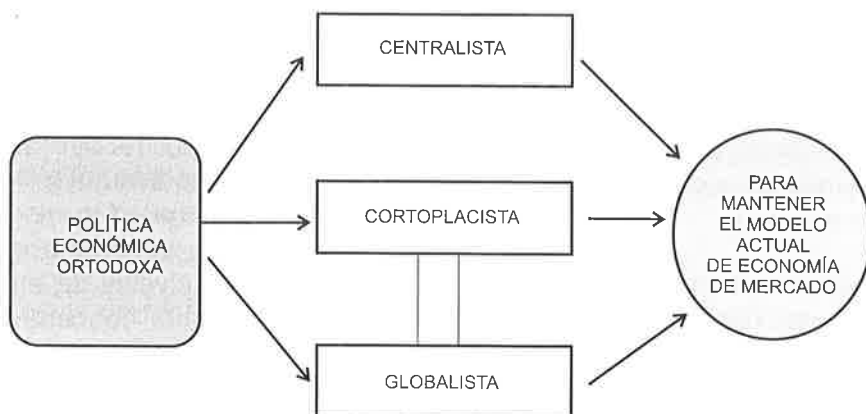
Esta tercera reflexión nos lleva a recapacitar sobre los procesos de descentralización y regionalización que se vienen aplicando de manera contradictoria con el proceso de centralismo económico, financiero, político y administrativo del Estado, los mismos que se han acentuado en los últimos treinta años y han intensificado la polarización de los procesos urbanos en detrimento de un armonioso desarrollo del ámbito rural. Lo más preocupante es que se genera en la actividad productiva un deterioro de los términos de intercambio que beneficia a las ciudades frente a los productos provenientes del ámbito rural, ello produce una continua descapitalización que va desde el

campo a la ciudad y se complejiza con los flujos migratorios de los mejores exponentes y líderes de las regiones

de la sierra y selva hacia las regiones de la costa y de ésta hacia Lima Metropolitana y al exterior del país.

### Diagrama 1

Características del proceso de política económica que se mantiene en el Perú desde agosto de 1990



En cuarto lugar, el proceso histórico de formación de la sociedad peruana ha traído como resultado un ordenamiento del espacio territorial con las siguientes características:

- Principales actividades productivas orientadas en función de la demanda externa y/o de los centros de consumo importantes del país, con productos tradicionales de la sierra y selva usados preferentemente para el autoconsumo de la población andina y/o selvática.
- Explotación no regulada de los recursos naturales que ha llevado a un aprovechamiento desmedido y a una sobreexplotación de los principales recursos, que ha provocado a su vez la degradación del medio ambiente, la deforestación y el agotamiento de especies en la flora y fauna.
- Débil articulación e integración económica entre las regiones, las cuales tienden más a la divergencia que a la convergencia nacional.
- Infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria desarrollada y localizada en función de actividades productivas orientadas hacia el exterior y hacia los centros urbanos regionales dominantes. Un sistema de transporte estructurado para favorecer en general a la franja costera y en particular a los puertos de exportación de los productos básicos o materias primas extractivas.

- e. Localización y expansión de las actividades de transformación manufactureras en las regiones de la costa, en detrimento de las regiones naturales de la sierra y selva.
  - f. Incipiente calidad de los servicios prestados por el Estado, el cual no sostiene una capacidad de atención equivalente en las distintas regiones, y débil capacidad funcional de éste en las áreas rurales nativas y campesinas de las regiones de sierra y selva.
  - g. Desigual estructura de los asentamientos poblacionales, con una mayor expansión y movilización entre las regiones de la sierra y selva hacia las ciudades costeras y hacia Lima Metropolitana, debido al acentuado centralismo del Poder Ejecutivo.
1. Una zona hegemónica representada por Lima Metropolitana, en la cual se manifiesten los mejores niveles de calidad de vida, se concentre el capital y la producción industrial, haya mayores fuentes de empleo, mayor poder de decisión sobre el resto del país, más ventajas económicas de escala, el mejor medio para la innovación y sea el principal vínculo con los mercados externos.
  2. Zonas de mayor desarrollo relativo en las cuales se puedan encontrar cierto nivel de desarrollo industrial, mayores niveles de empleo e ingresos y alta concentración poblacional; asimismo, cierta diversificación económica, mayor capacidad instalada y desarrollo de sus mercados internos. Se incluye dentro de esta categoría a las ciudades de Arequipa, Trujillo y Chiclayo.
  3. Zonas de mediano desarrollo relativo. Son las que presentan un nivel de calidad de vida sobre el promedio nacional y en donde el sector agropecuario, complementado por el pesquero, constituye la base de la actividad productiva. La industria se desarrolla en una o dos ramas de importancia nacional o regional. El sector terciario es de desarrollo relevante y se concentra en las ciudades. Se pueden incluir en estas zonas a las provincias costeras de las regiones Piura, Lambayeque, La libertad, Ica, Lima, Moquegua, Tacna y la provincia del Santa en

## II. Antecedentes para un desarrollo macrorregional

Durante el decenio de los setenta hubo intentos de poner en práctica políticas de ordenamiento territorial en un marco de planificación del desarrollo regional. En los ochenta, en una versión preliminar (julio de 1984) del Plan Nacional de Desarrollo 1985-1990, el Instituto Nacional de Planificación identificaba dentro de su política de ordenamiento territorial un conjunto de zonas que lamentablemente no fueron tomadas en cuenta, éstas fueron:

Ancash. También a las ciudades de Huancayo, Cusco, Iquitos, Pucallpa y Tarapoto. Los valles y ciudades superan los cien mil habitantes.

4. Zonas de menor desarrollo relativo. Son áreas en donde existe un desarrollo económico incipiente (su base económica es fundamentalmente agropecuaria y forestal), índices bajos en la calidad de vida y escasa articulación con el resto del país. Dentro de esta categoría se pueden distinguir a su vez los siguientes niveles:

- Zonas de recursos agropecuarios y una relativa integración al mercado nacional. Presentan mejores niveles de vida, cierto desarrollo del comercio y servicios complementados con el sector artesanal. Formadas en los valles interandinos, albergan a la ciudad capital de la región.
- Zona en expansión económica. Poseen un buen potencial de recursos naturales, pero se desconoce la tecnología adecuada para su explotación y tienen escasa articulación con el resto del país. Comprende las áreas de la selva alta y baja con excepción de Iquitos, Pucallpa y Tarapoto.
- Zonas en estancamiento. Son las que presentan los más bajos niveles de desarrollo y en las cuales se asienta una gran cantidad

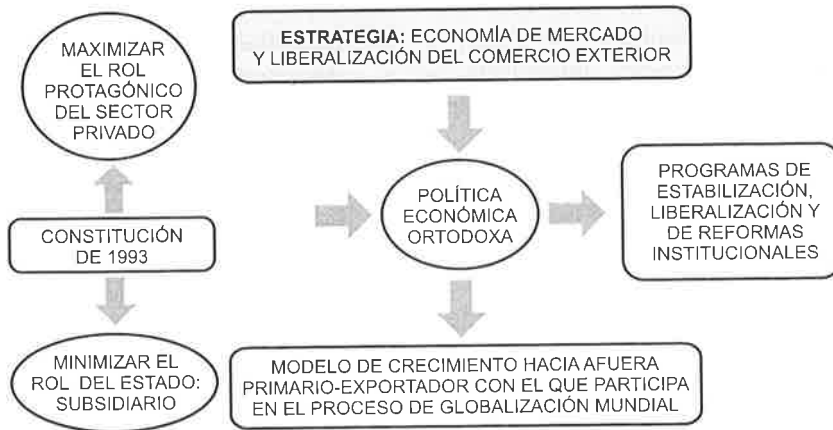
de población en relación con los recursos existentes. Estas zonas se presentan prácticamente desarticuladas al mercado regional o nacional. Por otra parte, el patrón de asentamiento es disperso y la economía es de subsistencia. Pertenecen a esta categoría las áreas comprendidas en los espacios alto medio y alto de los valles interandinos, las punas, así como las zonas erosionadas de selva alta y algunos espacios de la costa con deterioro físico ambiental.

- Zonas de nulo o escaso desarrollo. Son aquellas áreas en las que el desarrollo con base en el capital no es aún significativo, hay poca población y escasa articulación con el resto del país. Se identifica en esta categoría a las zonas de frontera del ámbito de la selva y parte de selva baja.

Han transcurrido 26 años y los tres últimos gobiernos, a falta de un proceso de planificación estratégica y de una política de desarrollo regional-nacional, aún no han aplicado estrategias de ordenamiento territorial, industrialización competitiva y descentralización progresiva; por el contrario, sólo se mantiene la estrategia de economía de mercado y liberalización del comercio exterior que respalda al proceso de política económica y al modelo de crecimiento hacia afuera primario-exportador, tal como se aprecia en el Diagrama 2.

**Diagrama 2**

Estrategia que respalda el proceso actual de la política económica y el modelo de crecimiento

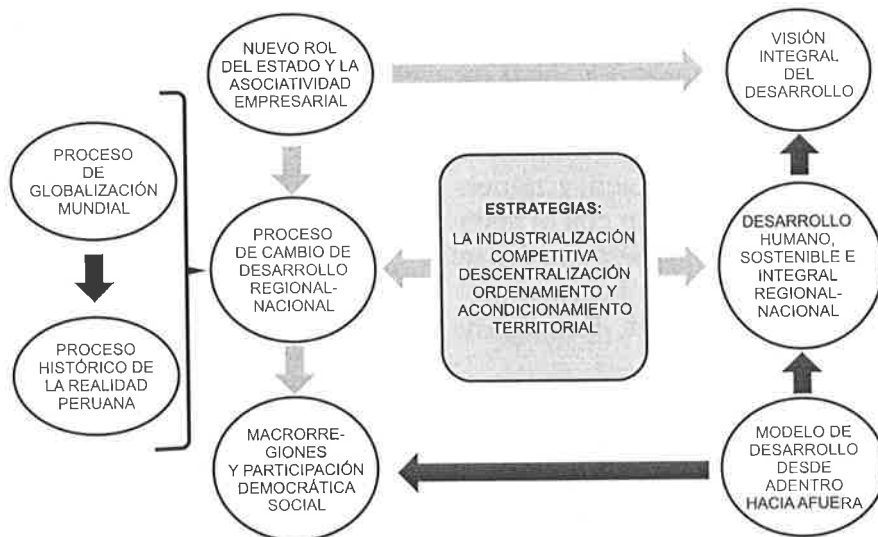


En tal sentido, a partir del momento histórico actual y teniendo como visión el desarrollo sostenible, humano, integral y regional-nacional, urge la aplicación de estrategias de desarrollo

que den impulso dinámico a un nuevo Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera en un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional, tal como se aprecia en el Diagrama 3.

**Diagrama 3**

Planeamiento estratégico para un desarrollo humano, sostenible, integral y regional-nacional



Cabe mencionar la importancia de enfrentar los retos de la coyuntura económica que vive el Perú en la actualidad, más aún cuando se produjo un proceso de desaceleración en el año 2009, en donde se registró una tasa de crecimiento del 0,9% en el producto bruto interno, después que la economía peruana venía registrando tasas altas como el 9,84% logrado en el año 2008.

Por tanto, el gobierno actual (o el futuro gobierno) debe poner en práctica un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional, cuya prioridad política ha de estar en la descentralización y consolidación de la regionalización teniendo como estrategia el desarrollo de las macrorregiones, como eje central la industrialización competitiva y como plataforma fundamental un nuevo ordenamiento y acondicionamiento territorial a fin de lograr el crecimiento económico sostenible, pues el gobierno debe de estar empeñado en proteger el medio ambiente y los recursos naturales, recuperar zonas áridas, aplicar un nuevo sistema de riego de agua para la agricultura, solucionar los problemas de drenaje y salinidad, reconvertir áreas deforestadas con avanzados procesos de desertificación, proteger los recursos microbiológicos, buscar solución al problema del cambio climático. Esto será viable con nuevas estrategias y un nuevo proceso de acumulación de capital social (Diagrama 4).

Asimismo, para encaminar a la sociedad peruana por el proceso de

desarrollo nacional-regional ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

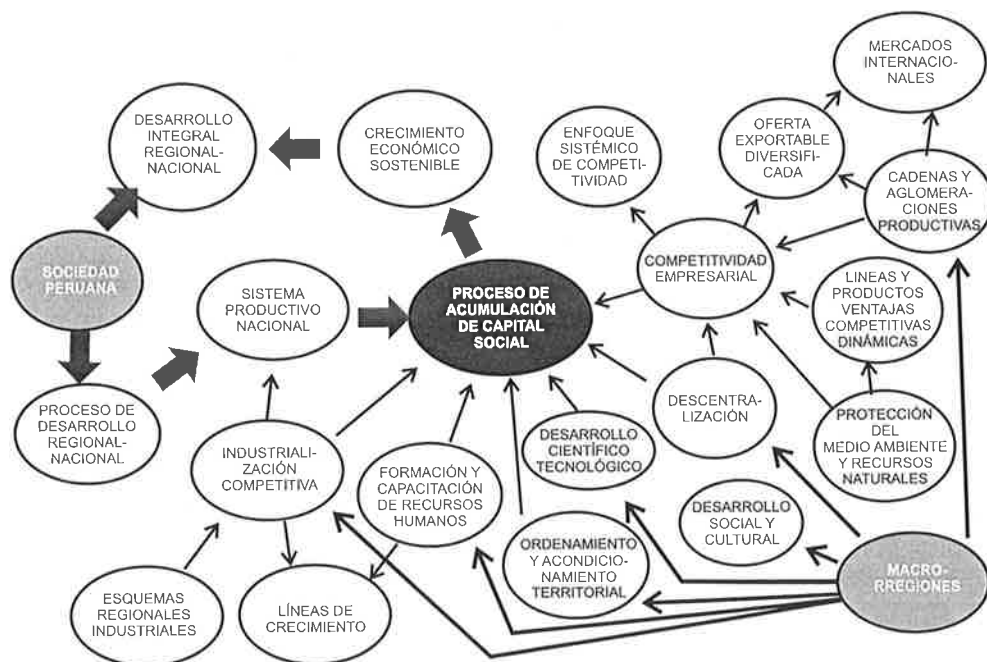
- a. Acelerar el proceso de descentralización económica, política y administrativa.
- b. Diversificar e integrar las estructuras productivas regionales, teniendo como soportes las estrategias de industrialización competitiva, el desarrollo convergente de las macrorregiones y el ordenamiento y acondicionamiento territorial.
- c. Crear las macrorregiones y propiciar al interior de ellas la articulación y complementariedad de los espacios territoriales regionales y locales; así como la definición e implementación de sistemas jerarquizados de asentamientos y centros poblados, teniendo como soporte la integración armoniosa de los ámbitos urbano-rurales y el desarrollo multisectorial y articulado de las políticas económicas.
- d. Impulsar en cada macrorregión programas microrregionales de desarrollo en los ámbitos de menor desarrollo relativo, prioritariamente en las zonas de sierra, ceja de selva y selva. En dichos programas se pondrá énfasis en la realización de actividades productivas, incremento de la infraestructura y programas sociales.
- e. Reforzar el sistema financiero regional con la consolidación del subsistema de microfinanzas, el fortalecimiento del Agrobanco y

- la creación de un subsistema de bancos multisectoriales para el reforzamiento del mercado de capitales en apoyo de la asociatividad de empresas.
- f. Utilizar la mano de obra intensivamente, en especial la semicalificada, y adoptar paralelamente tecnologías apropiadas a la realidad nacional o endogenizar tecnologías de punta. Urge que de manera gradual se propicie la formación y capacitación de empresarios, profesionales y técnicos en las nuevas macrorregiones.
- g. Propiciar el desarrollo integral de las zonas fronterizas.
- h. Promover y apoyar el desarrollo de las comunidades campesinas y nativas a través de su integración al desarrollo regional-nacional en las macrorregiones.

### III. Concepción del desarrollo de las macrorregiones

Se concibe el desarrollo de una macrorregión a partir de la integración de dos o más regiones y de su localización estratégica en el nuevo proceso de desarrollo nacional-regional, tal como se aprecia en el Diagrama 4.

**Diagrama 4**  
Las macrorregiones en el marco de un modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera



Ello significa, por un lado, una concepción del desarrollo regional en términos de una mayor incorporación de los recursos humanos y naturales que se localizan en las regiones que componen la macrorregión; y por otro lado, un ordenamiento territorial que permitirá obtener mayor eficiencia del sistema productivo multisectorial de las regiones integrantes. Adicionalmente, hay dos aspectos importantes por considerar: industrialización competitiva (para impulsar las actividades económicas mediante la selección y el acondicionamiento de líneas de crecimiento multisectorial, el desarrollo de esquemas regionales industriales bajo enfoques sistémicos de competitividad y el establecimiento de cadenas o aglomeraciones productivas) e intensificación de la descentralización (a fin de garantizar adecuadas condiciones de vida para la población asentada en las regiones que han de beneficiarse con los programas sociales y de infraestructura de cada macrorregión respondiendo al Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera con una integración efectiva en el proceso de desarrollo regional-nacional.

En general, la nueva concepción macrorregional implica lograr:

- a. La integración de la economía regional y relacionarla con el sistema productivo nacional.
- b. Un adecuado ordenamiento territorial con base en el sistema productivo del Modelo de desarrollo

desde adentro hacia afuera, y con un eje central: la industrialización competitiva, a fin de elevar los niveles de producción, productividad, rendimiento y generación de oportunidades de trabajo. Todo ello mediante la organización de líneas de crecimiento en la agroindustria, pesca y minería para el desarrollo asociativo de cadenas productivas en cada macrorregión.

- c. El aprovechamiento de las excepcionales condiciones naturales que ofrece la biodiversidad de cada región para desarrollar el nuevo proceso macrorregional.
- d. Un nuevo rol protagónico del Estado como un ente moderno, planificador, participativo y descentralizado; orientado a favorecer el desarrollo estratégico de cada macrorregión en un marco de ordenamiento y acondicionamiento territorial con una visión de largo plazo y con el fin de encaminar a la sociedad regional por el desarrollo humano, sostenible e integral regional-nacional.

#### **IV. Problemática actual sobre el desarrollo regional**

Las crisis económica mundial ha profundizado la problemática que viven las regiones en el Perú. Por ende, la tendencia a mantener las desigualdades regionales y el deterioro de los términos de intercambio ciudad-campo se deja sentir marca-



damente en aquellas regiones tradicionalmente "menos favorecidas", en las cuales la población ha alcanzado niveles críticos de pobreza, exclusión social y desnutrición crónica.

El despoblamiento de las áreas rurales o las bajas tasas demográficas que se registran en la zona rural (a pesar de su riqueza en recursos naturales), con el consiguiente sobrepoblamiento de los centros urbanos (en el que se localizan las actividades industriales, comerciales y servicios) es la característica de un patrón de asentamiento poblacional y de un sistema productivo que responde a un proceso global o de desarrollo nacional de carácter centralista.

Este proceso de desarrollo nacional centralista crea las condiciones para las desigualdades intrarregionales y los desequilibrios o desarticulaciones interregionales, las cuales surgen por las relaciones de subordinación entre sectores extractivos y de transformación y por una infraestructura económica de servicios, transporte y energía diseñada por el centro hegemónico de Lima Metropolitana para su propio beneficio y el de áreas polarizadas de la costa y el interior llamadas también "islas de modernidad" o "enclaves".

Por tanto, la problemática regional sigue las siguientes tendencias:

1. Deterioro general de los niveles de vida al interior de las regiones por las deficiencias estructurales en el

sistema productivo nacional para satisfacer la demanda interna de bienes, servicios o empleos.

2. Persistencia de un sistema de espacios diferenciados al interior del país, pero que guardan relaciones de subordinación entre sí.
3. Espacios diferenciados tipificados como regiones (y áreas menores comprendidas en ellas) que presentan desigualdades en el nivel de desarrollo que aún no han podido atenuarse a pesar de las políticas socioeconómicas diseñadas para el efecto. Por ello, los centros urbanos de la costa, que poseen un alto nivel de desarrollo relativo, concentran la mayoría de las inversiones y reciben un tratamiento prioritario, mientras que las áreas rurales tienden a la permanente descapitalización económica y a la insatisfacción de las necesidades básicas.
4. Desigualdades interregionales e intrarregionales que propician una estructura de relaciones de subordinación, según el desarrollo relativo, al interior del país. Estas relaciones, cuya característica principal es el desequilibrio, coadyuvan a mantener y acentuar las diferencias entre los espacios regionales.
5. Desequilibrios regionales que se mantienen porque responden a los siguientes rasgos:
  - a. Organización político-administrativo centralista y burocrática

que concentra, principalmente, la toma de decisiones y el aparato administrativo en Lima Metropolitana.

- b. Orientación de nuestra economía hacia el mercado exterior, priorizando la extracción y explotación de los recursos naturales con fines de exportación.
  - c. Injustos términos de intercambio campo-ciudad, expresado por la desigual estructura de precios.
  - d. Estructura productiva del interior del país que, exceptuando las de tipo extractivo, enfrenta costos de producción que hacen inviable su capacidad de generar excedentes y competitividad con las que se localizan en Lima Metropolitana o en el exterior.
6. Espacios desiguales y relaciones de desequilibrio que llevan a los siguientes problemas:
- a. Concentración de las actividades productivas y de la infraestructura económica y de servicios principalmente en la región costera y en menor grado en los enclaves que se localizan en la sierra.
  - b. Bajos niveles de productividad en la sierra y la selva alta sobre todo en el sector de alimentos y en algunos casos en materias primas para la industria. Estos bienes primarios se dirigen principalmente a Lima Metropolitana y los centros urbanos costeros, con lo que se deterioran los

términos de intercambio y ello desfavorece a las regiones.

- c. Infraestructuras de transporte, energía, educativa y de vivienda estructuradas, fundamentalmente, en función del crecimiento de los centros urbanos costeros y de acuerdo con la racionalidad de extracción de los recursos que se localizan en la sierra y selva y que tienen fines de exportación.
- d. Desigual distribución de la población del país, que responde a un patrón de crecimiento urbano en función de la concentración económica y del poder político y administrativo del Estado. Ello hace evidente la excesiva concentración demográfica en ámbitos urbanos como Lima Metropolitana, Trujillo, Chiclayo y Arequipa, los mismos que propician un deterioro progresivo de la calidad de vida de la población del ámbito rural y propician la migración selectiva de la población en edad de trabajar.
- e. Precaria articulación e integración de los asentamientos de la selva y de la frontera con el Estado, una muestra de esto es la débil cobertura de los servicios básicos.
- f. Ausencia de una política ambiental pragmática que comprometa al Gobierno Central a la conservación y la protección de los recursos naturales. Esta carencia origina los siguientes problemas:

- Agudización de problemas de erosión, salinización, mal drenaje e inundaciones de los suelos.
  - Intensificación de los procesos de desertificación en el país como consecuencia del sobrepastoreo y de la deforestación indiscriminada.
  - Sobreexplotación de especies microbiológicas y su consecuente extinción.
  - Contaminación de aguas marinas y continentales por desechos domésticos, industriales y mineros.
  - Contaminación atmosférica por refinерías, industrias, parque automotriz, etc.
  - Desaparición de especies de flora y fauna nativas.
  - Cambio climático que afecta a las tres regiones naturales.
- g. Insuficiente gasto del Estado en inversiones públicas. Dentro de ese contexto la ejecución de proyectos de desarrollo (que es lenta) se concentra en el eje costero y tiene una débil articulación con los proyectos de desarrollo para la sierra y la selva. Los principales proyectos productivos y de infraestructura energética como Chira-Piura, Olmos, Jequetepeque, Zaña, Chavimochic, Tinajones, Majes I y II, sin una muestra de lo afirmado: en general, todos ellos benefician al desarrollo agroindustrial costero y a los centros urbanos polarizados de Lima metropolitana, Trujillo, Arequipa, Chiclayo y Piura,
- h. Insuficiente dotación de recursos financieros para los productores agropecuarios y empresas en las regiones del interior, pues las entidades financieras se concentran en Lima y el gasto público y financiero del Estado se efectúa desde el Poder Ejecutivo. Tampoco se planifica sobre canon, regalías, renta o mayores ganancias que se generan como resultado de la explotación de los recursos naturales ubicados en las regiones. El sistema financiero a nivel regional no funciona como un factor propulsor del desarrollo.
- i. Carencia de planes estratégicos de desarrollo regional, provincial y multisectorial para el reforzamiento de los gobiernos regionales.
- j. Desequilibrios y desigualdades interespaciales que guardan una estrecha relación con la estructura socioeconómica regional y dentro de ésta, fundamentalmente, con la capacidad de la población para planear alternativas de desarrollo en la esfera productiva. También existe un ineficiente sistema educativo, inexperiencia en la gestión empresarial, desconocimiento del potencial de los recursos explotables, desinformación respecto al financiamiento y a los mercados para sus productos.

## V. La regionalización en el largo plazo

El desarrollo y la agudización de la situación socioeconómica de las regiones genera la necesidad de definir como principal objetivo de largo plazo una sociedad con primacía de la persona humana, justa, libre pensante y democrática. Esto implica instrumentar, progresivamente, un Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera que no sólo supere las deficiencias estructurales generadas por la heterogeneidad socioeconómica, sino que supere también la injusticia social y el limitado crecimiento económico de las actuales regiones. Ello será viable a largo plazo y teniendo como visión una sociedad:

1. **Socialmente justa**, basada en la participación equitativa de la población en la redistribución de ingresos a través de una política adecuada que permita acceder a los beneficios del desarrollo.
2. **Políticamente legítima**, que responda a la creación y ejercicio de mejores capacidades de negociación y transparencia de la "cosa pública" para los distintos grupos sociales. La política debe conllevar a la vigencia de una participación democrática que supere la actual "democracia representativa" que ha debilitado la institucionalidad y gobernabilidad en el Perú.
3. **Económica y socialmente eficiente**, que propenda a una asig-

nación y explotación racional de los recursos naturales, con una adecuada protección del medio ambiente y una gestión moderna que desarrolle procesos productivos mediante cadenas y aglomeraciones productivas o *clusters*. Igualmente, se propiciará una adecuada distribución del excedente económico generado que atienda las necesidades de los segmentos mayoritarios de la población con base en la transformación del sistema productivo regional-nacional y un desarrollo planificado de la sociedad con programas económicos, sociales y culturales apropiados.

4. **Espacialmente racional**, resultado de una estrategia de organización, ordenamiento y acondicionamiento del espacio territorial en macrorregiones de acuerdo a las prioridades nacionales y en correlación con el desarrollo de actividades económicas. Los cambios de localización de los asentamientos poblacionales tienen que hacerse de acuerdo con la capacidad de soporte de los ecosistemas y con la finalidad de aprovechar las mejores alternativas tecnológicas, tanto para la explotación de recursos como para la permanente generación de empleo y la correspondiente redistribución de los ingresos de la población.
5. **Descentralizada política y administrativamente**, desde la perspectiva de mantener un Estado unitario y descentralizado, pero

responda a un nuevo rol moderno, planificador y participativo. Este aspecto del modelo requiere una estrategia que tenga por eje el proceso de regionalización político-administrativa, entendido como el establecimiento y consolidación progresiva de gobiernos macrorregionales con autonomía económica y administrativa.

- 6. Descentralizada en el campo económico**, en este aspecto el modelo enfatiza en transformaciones estructurales que afecten la racionalidad centralista y excluyente de las actuales formas de generación, apropiación y distribución del excedente; en la perspectiva de garantizar un crecimiento económico sostenible y encaminado a lograr el desarrollo humano y la integración regional-nacional.

Tales transformaciones hacen referencia a la transformación del sistema productivo y de los patrones de consumo mediante la aplicación de la estrategia de industrialización competitiva; la misma que ha de definir los niveles de integración convenientes entre los procesos productivos primarios (agropecuarios, pesca y minería) con los industriales estratégicos, a través de líneas de crecimiento multisectorial, así como sus escalas de producción y patrones tecnológicos con fines de satisfacer la demanda interna e internacional. Por otro lado, la transformación tiene que considerar la aplicación adecuada del

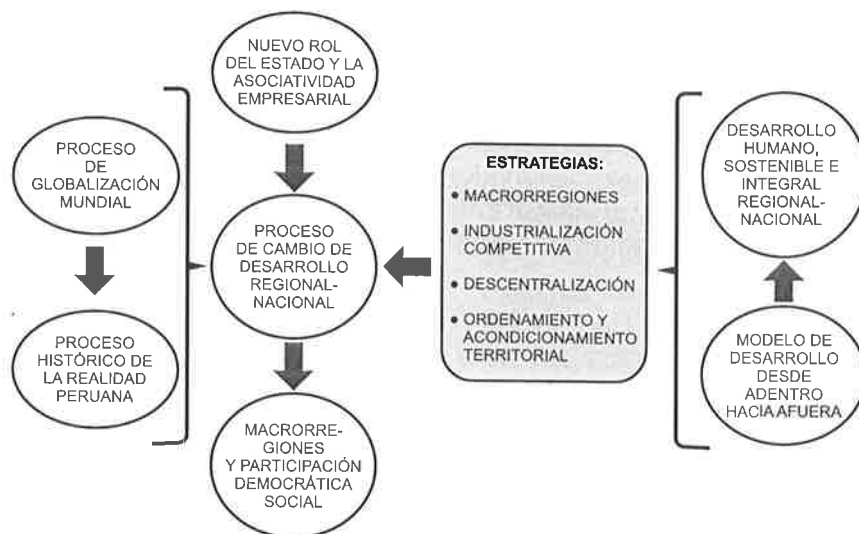
sistema de seguridad alimentaria nacional por macrorregiones.

- 7. Organizada territorialmente**, el objetivo del Perú a largo plazo, implica lograr una ocupación del territorio cuya racionalidad responda a los rasgos del nuevo Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera, redefinido por las estrategias de industrialización competitiva, descentralización, y ordenamiento y acondicionamiento territorial a fin de lograr un desarrollo humano, sostenible e integral. (Diagrama 5).

- 8. Sistema nacional de asentamientos urbano-rurales** para la consolidación progresiva de subsistemas en las regiones que formarán las futuras macrorregiones, principalmente las de sierra y selva; así como para reforzar las funciones de los asentamientos medianos y pequeños, en correspondencia con el desarrollo de las actividades económicas de las áreas de especialización y de las relaciones de complementariedad productiva y económica.

El reforzamiento de tales asentamientos significará una mejor distribución espacial de las actividades primarias y de transformación como consecuencia de los eslabonamientos entre dotación de recursos, actividades primarias, industriales y de servicios a la producción, además de los servicios a la población, con énfasis en salud, educación y cultura.

**Diagrama 5**  
Planeamiento estratégico par un desarrollo humano, sostenible, integral y regional-nacional



En los asentamientos en los que es incipiente el desarrollo de la actividad industrial y de servicios, se reforzará la base productiva local y regional con la finalidad de formar líneas de crecimiento multisectorial y núcleos de servicios integrados. Esto supondrá ampliar la dotación de energía eléctrica y racionalizar el sistema de comercialización y abastecimiento de insumos, bienes y servicios esenciales con base en el establecimiento de las cadenas productivas.

**9. Implementación de redes de articulación física**, que han de contribuir al desarrollo económico integrado así como al progreso social en los ámbitos regional, macrorregional y nacional.

En este sentido, se desarrollará una red vial y de infraestructura de comercialización capaz de rearticular el territorio de manera transversal y longitudinal para facilitar la fluidez de flujos entre las áreas de producción y las de consumo de las tres regiones naturales.

A nivel nacional se buscará la consolidación del sistema intermodal de comunicaciones. Para ello se mejorará la eficiencia de los ejes carreteros longitudinales de la sierra norte y selva sur y principalmente de los ejes transversales:

- a. Norte: Piura-Olmos-Moyobamba-Tarapoto-Orellana y Trujillo-Huamachuco-Juanjuí-Yurimaguas.

- b. Centro Norte: Pativilca-Huánuco-Tingo María-Pucallpa-Abujas y Chimbote-Tocache-Tingo María.
- c. Centro: Lima-La Oroya-Satipo-Atalaya.
- d. Sur: Pisco-Ayacucho-Cusco-Quillabamba-Puerto Maldonado-Nazca-Abancay y Matarani-Arequipa-Macusani-Puerto Maldonado.

La red ferrocarrilera del país, como parte del sistema intermodal, contribuirá a consolidar la articulación en el centro y sur, además de facilitar el acceso a los mercados de Brasil, Bolivia y Argentina. Por otro lado, el mejoramiento de la infraestructura portuaria y de navegación en los ríos amazónicos contribuirá a integrar las regiones de selva a la dinámica económica y social nacional.

Finalmente, en lo que respecta a la distribución espacial de las redes de energía, estas se construirán para reforzar las actividades económicas de todas las macrorregiones. En especial, en las áreas con mayor dotación como la costa norte (Piura-Tumbes) se ampliará la cobertura del servicio e incorporará las unidades de generación energética al sistema interconectado. En el sur se consolidará el sistema extendiendo las líneas de transmisión alterna Puno-Arequipa-Cusco-Moquegua-Tacna. Igualmente, en las macrorregiones del centro y oriente.

## VI. Planeamiento de una estrategia integral de desarrollo regional

Una estrategia de desarrollo regional ha de responder a un tratamiento diferenciado y considerar:

1. **Industrialización competitiva** para transformar el sistema productivo regional a nivel macro y microrregional.
2. **Descentralización ordenada, progresiva y sistémica** para consolidar y fortalecer la regionalización en macrorregiones.
3. **Ordenamiento territorial** para organizar y acondicionar los espacios territoriales según el nuevo Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera, y en cumplimiento de roles y sistemas con una adecuada intervención del Estado.
4. **Estrategia por microrregiones** a fin de estimular la actividad económica a partir de centros o núcleos en donde existe cierto nivel de explotación de los recursos naturales, diversos grados de ocupación del territorio y organización de la población. También para lograr la incorporación de las comunidades nativas a la economía regional teniendo en cuenta sus peculiares patrones culturales y el aprovechamiento de su tecnología en el manejo del medio ambiente.
5. **Estrategia de articulación** con la idea de complementar la in-

dustrialización competitiva en el desarrollo de la base productiva, entendida como diversificación de la producción, incremento de la productividad y articulación del proceso productivo mediante líneas de crecimiento multisectorial y de los conglomerados productivos (producción, distribución y consumo, servicios e infraestructura de apoyo) concebidos en esquemas regionales industriales o turísticos, dentro de un sistema urbano-rural regional que ha de desarrollarse en centros o zonas de especialización y núcleos ejecutores.

- 6. Estrategia de núcleos ejecutores.** A fin de apoyar a los municipios y gobiernos regionales con programas económicos y sociales para ejecutar proyectos de menor cuantía como obras de infraestructura de puentes, aulas, vías vecinales, postas médicas, redes secundarias de electrificación, canales de regadío, tuberías de aguas servidas, centros artesanales y ferias, comerciales y turísticos, y de adiestramiento en apoyo a las actividades productivas.

## VII. Estrategia de ordenamiento territorial para el desarrollo de las macrorregiones

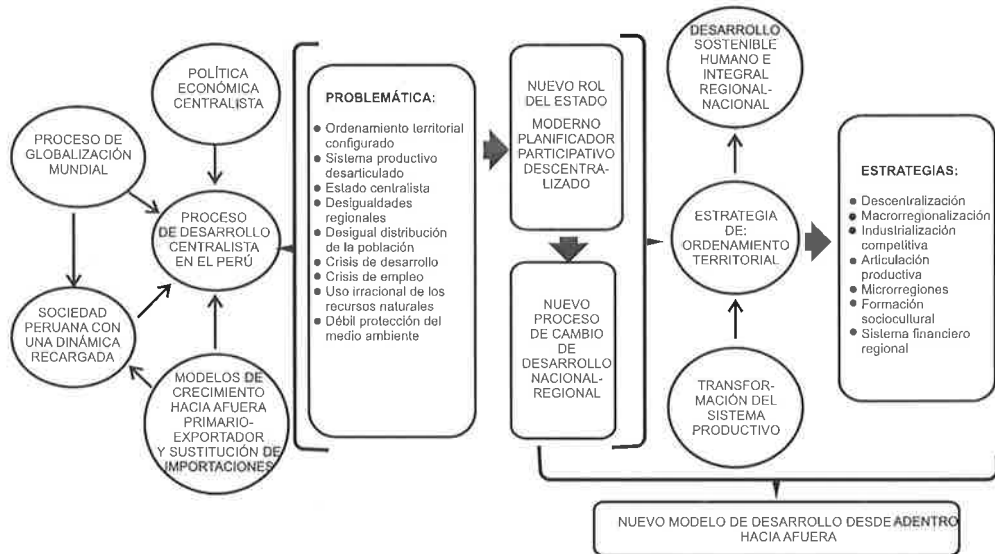
En primer lugar, es importante se le asigne a cada macrorregión los siguientes roles con una visión de largo plazo:

- 1. Rol productivo**, cuya base económica deberá diversificarse e incluir actividades como la agroindustrial, pesquera, forestal, minera y/o turística, bajo esquemas regionales industriales o turísticos y líneas de crecimiento multisectorial.
- 2. Roles de ocupación territorial** para un asentamiento poblacional y de las actividades humanas, estables y equilibradas y en condiciones adecuadas para la consolidación y fortalecimiento de la macrorregión.
- 3. Roles de articulación** para establecer en cada macrorregión la convergencia y participación de las tres regiones naturales: costa, sierra y selva.
- 4. Roles geopolíticos** que han de buscar la compensación a partir de la gravitación de regiones que tengan fuerte incidencia en las zonas fronterizas o a lo largo de nuestro mar territorial.

En segundo lugar, se ha de formular la problemática de la ocupación actual del territorio nacional y una vez evaluado su rol y la dinámica de la sociedad peruana en el proceso de globalización actual, se ha de formular un planeamiento estratégico para un nuevo ordenamiento y acondicionamiento territorial que tenga como sustento un conjunto de estrategias de desarrollo para un largo plazo y en el marco del Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera, tal como se aprecia en el Diagrama 6.



**Diagrama 6**  
Estrategia de ordenamiento territorial para un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional



En tercer lugar, previo estudio, cada macrorregión debe establecer un ordenamiento territorial que incluya:

1. **Centros gravitatorios** que son la respuesta a las áreas de articulación regional con características y roles específicos; también ha de responder, simultáneamente, a un área urbano-rural fuertemente articulado e integrar las zonas de especialización (agropecuaria, forestal, turística, pesquera, o minera). Este centro actúa como eje de intercambio, de producción y procesamiento agroindustrial, además de ser el centro de investigación y difusión de innovaciones y de tecnología para dichas zonas.
2. **Zonas de especialización** organizadas dentro de unidades

territoriales, básicamente en función del tipo y característica de la producción actual y de su vocación productiva, además de cumplir roles productivos y de articulación. Estas zonas se organizan a partir de los centros gravitatorios.

3. **Sistema urbano-rural jerarquizado** cuyo rol principal será apoyar las actividades productivas y facilitar la articulación y complementación de las distintas zonas de especialización para lograr que la región se comporte como una unidad socioeconómica y organizada territorialmente. Este sistema tendrá un rol diferenciado, según el grado de desarrollo que cada región haya alcanzado, y ha de responder a cinco categorías:

- **Centros gravitatorios principales** (primer nivel jerárquico): que poseen una dinámica propia y han alcanzado un alto grado de desarrollo relativo a nivel de la región y/o macrorregión.
  - **Centros complementarios** (segundo nivel): que se caracterizan por su relación permanente y cercana con los centros gravitatorios principales. En el ámbito rural, estos centros desarrollan procesos agroindustriales o mineros, pero tienden a concentrarse en las fases primarias del proceso de transformación.
  - **Centros intermedios** (tercer nivel) que complementan a los primeros y segundos niveles y responden su expansión a lo largo de los valles y a la magnitud de la red o cuenca hidrográfica.
  - **Centros de servicios rurales** (cuarto nivel) constituyen el núcleo terminal del sistema urbano-rural, cuyo crecimiento está ligado a la ampliación o dinámica de la actividad agropecuaria, artesanal, turística, pesca artesanal y pequeña minería.
  - **Centros fronterizos** que son básicamente centros de servicios a la población con una fuerte articulación a un centro complementario de segundo nivel.
- 4. Programación de núcleos ejecutores.** Son unidades ejecutoras que pueden operar desde los municipios, los gobiernos regionales

y ministerios del gobierno nacional, con el fin de realizar obras de infraestructura académica, tales como aulas, puentes, redes secundarias de electrificación, canales de regadío. Estos núcleos pueden operar desde uno de los centros en función de la organización político-administrativa a nivel regional.

### **VIII. Metodología para un nuevo sistema territorial para cada macrorregión**

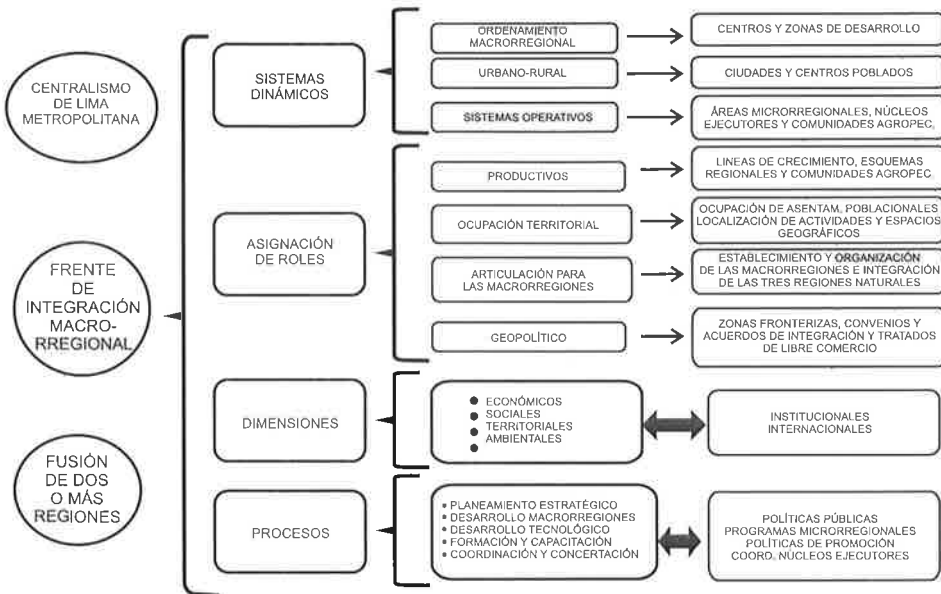
Finalmente, para un adecuado ordenamiento territorial de las macrorregiones es importante que se plantee la metodología presentada en el Diagrama 7.

Respecto a dicho planteamiento metodológico ha de agregarse lo siguiente:

1. La concepción del nuevo Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera, que tiene que consolidarse en el largo plazo, ha de tener como uno de sus ejes principales a la descentralización, la cual tiene que darse a partir de la dinamización de la sociedad y las economías regionales, que han de organizarse en macrorregiones.
2. En cada macrorregión se ha de incluir aspectos político-administrativos, económico-financieros y espaciales, todo ello en el marco sistémico.

Diagrama 7

Metodología para el nuevo sistema territorial ordenado por macrorregiones



- Este enfoque conlleva a considerar los procesos sociopolíticos como el medio para potenciar las capacidades de los distintos sectores sociales y agentes económicos aprovechando los cambios en el sistema de toma de decisiones (correlativos a la regionalización político-administrativo); para identificar y redireccionar también el aporte y beneficio regionales en torno a la formulación y aplicación de la estrategia de reestructuración de la producción y el consumo y las metas de crecimiento económico.
- Esto significa generar en cada macrorregión mayor claridad y consenso social sobre las restricciones y potencialidades específicas que necesariamente deberán

inscribirse en la formulación y aplicación diferenciada del instrumental de política económica, las cuales han de responder a los requerimientos de cada región que integra la macrorregión, con objetivos de desarrollo coordinados a nivel regional y nacional.

- Si bien es importante conocer la problemática y las heterogeneidades existentes en cada una de las macrorregiones, se ha de tener una visión del conjunto a fin de responder a la necesidad de hacer eficiente (no sólo en términos económicos sino, fundamentalmente, sociales), el desarrollo de actividades productivas orientadas a la generación de empleos, al ahorro de divisas, al abastecimiento interno

- (seguridad alimentaria nacional) y de bienes esenciales (bienes finales, insumos y bienes de capital) con fines de exportación.
6. El desarrollo selectivo de actividades productivas en cada macrorregión, en respuesta a las orientaciones señaladas, implica asumir como criterio de racionalidad la descentralización de la toma de decisiones, la correspondencia entre eficiencia social y económica (regional y nacional) y las progresivas especializaciones y complementariedades interregionales convergentes.
  7. Esto facilitará la evaluación comparativa de las posibilidades de uso del potencial de recursos con que cuenta cada región, las alternativas tecnológicas, los cambios en la receptividad de mercados externos, los patrones internos de consumo, y en términos de una mejor correspondencia entre variables y relación de oferta-demanda y ahorro-inversión en el marco del nuevo modelo de desarrollo.

## Referencias bibliográficas

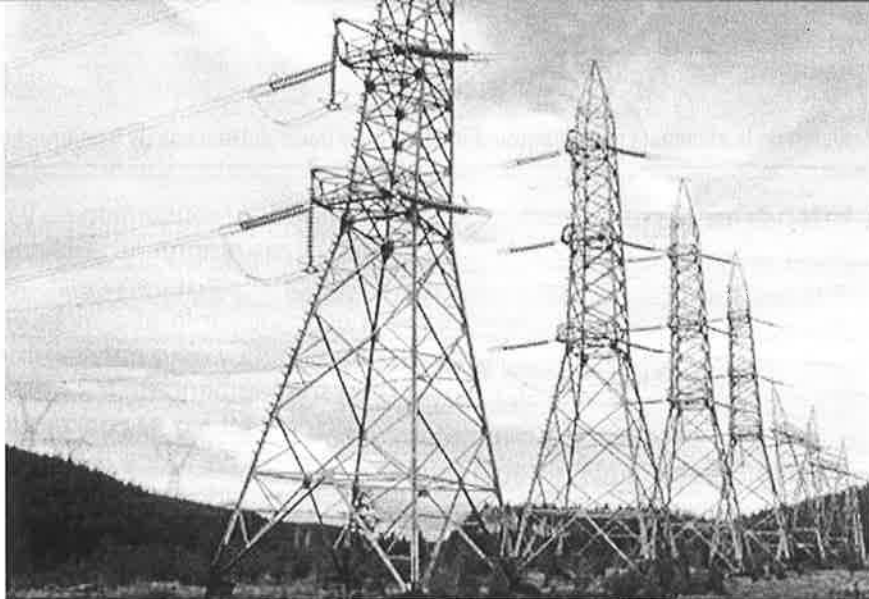
- ILPES/CEPAL** (2000). *La reestructuración de los espacios nacionales*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL y ECLAC.
- BOISIER, Sergio** (2003). "Desarrollo territorial y descentralización", en revista *Paradigmas* N° 4. Lima, CONCYTEC.
- BOISER, Sergio**. "Desarrollo descentrado y descentralizado en América Latina". Ponencia del Congreso Regional de Estudiantes de Economía de Lima. Lima, COREEL UNI.
- LIRA, Luis A.** (1999). *¿De la planificación regional a la gestión territorial?* Maracaibo, ILPES CEPAL.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín**. *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima, IEP y CIES.
- GONZÁLES DE OLARTE, Efraín**. *Economías regionales del Perú*. 2da. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- GONZÁLEZ DE OLARTE, Efraín**. (2003). *Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú*. Lima, PNUD.
- MONCAYO JIMENEZ, Edgard**. (2000). *Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes*. Santiago de Chile: CEPAL.

**DAMMERT, Manuel.** (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI de la reforma institucional al desarrollo territorial*, Santiago de Chile, ILPES.

**SAGASTI, Francisco.** (2004). *Planeamiento estratégico, reforma del Estado y desarrollo en el Perú*. Lima, Agenda Perú.

---

\* David Aranaga Manrique  
Economista egresado de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa y Doctor en Economía por la Universidad de Chile. Ha sido funcionario del Gobierno del Perú y llegó a desempeñarse como asesor principal de la Comisión de Economía del Congreso. Actualmente es profesor principal de la FIECS UNI e investigador del IECOS.



# Medición de la eficiencia en la distribución eléctrica a partir del Análisis de Fronteras Estocásticas (SFA)\*117

Hernán Cuentas Anci\*\*  
César Cetraro Cardó\*\*

## Resumen

La presente investigación se ha trazado como objetivo determinar las ganancias de eficiencia técnica con que operan las empresas de distribución eléctrica en el Perú desde que se instaurara el régimen fijado por la Ley 25844 de Concesiones Eléctricas en noviembre de 1992, utilizando el análisis de fronteras estocásticas (SFA).

**Palabras clave:** eficiencia, productividad, Análisis de la Envolvente de Datos, DEA, Fronteras Estocásticas.

\* Investigación IECOS. El IECOS de la Facultad de Ingeniería Económica y CCSS de la UNI promueve todos los años un concurso de investigación en el participa como jurado el CIES. El presente trabajo fue uno de los ganadores del concurso 2009.

## I. Introducción

En los medios académicos, industriales y gubernamentales sigue vigente el interés por estimar el desempeño de las empresas del sector eléctrico que explotan los mercados de distribución eléctrica, no solo en el Perú sino a nivel global.

Allí donde el Estado transfiere subsidios, este interés se explica por el ahorro implícito que significaría para el Estado velar por que sus empresas tengan un muy alto desempeño, es decir que trabajen con una alta eficiencia técnica y alta eficiencia asignativa, de manera que se pueda asegurar que, dada la tecnología dominante en su medio, obtenga la máxima producción posible con los insumos que emplea, o en su defecto que pueda mantener los niveles de producción alcanzados con una minimización en la combinación de insumos que utiliza.

En el Perú el Estado no subsidia el mercado de distribución eléctrica, y sin embargo el problema no es menos actual, en la medida que los ahorros obtenidos con un mejor desempeño podrían ser destinados, por ejemplo, para mejorar la calidad del servicio y hasta para disminuir la tarifa del servicio que otorga a sus usuarios. Pero no solo es este aspecto, sino también que todos los sectores resultarían be-

neficiados (consumidores y productores) y las empresas públicas podrían participar de un proceso de impulso para mejorar la eficiencia energética en el país y esto conseguiría un mejor desempeño de las empresas del sector eléctrico, el cual redundaría en beneficio de todos, en particular de los exportadores que ven sus costos de producción aumentados por la inexistencia de una política sobre este caso particular.

En este trabajo nos concentramos en la actividad de la distribución eléctrica en el Perú luego de la estructura que se construyera a partir de la Ley de Concesiones Eléctricas de noviembre del 1992 y su Reglamento. Los principales hitos que caracterizó la nueva estructura fueron<sup>1</sup>:

- Desintegración estructural de la industria en sus componentes de generación-transmisión-distribución.
- Privatizaciones y concesiones.
- Creación de un mercado libre de clientes (consumos por encima de 1000 MW).
- Sistema de despacho en función al menor costo (auditado) variable en la generación.
- Regulación basada en costos con incentivos en los segmentos de transmisión y distribución.

<sup>1</sup> Reformas Estructurales en el Sector Eléctrico Peruano – Documento de Trabajo N° 5, Oficina de Estudios Económicos - OSINERGMIN

En esta investigación nos ocupamos de los mercados de distribución eléctrica, exactamente de los sistemas que van desde los puntos en que el COES entrega (vende) potencia y energía a las empresas concesionarias y desde donde la concesionaria debe transportarlos a través de sus redes de distribución (de demanda) en los niveles de tensión estandarizados hasta sus usuarios finales en la concesión que administran.

Estos mercados son del tipo monopolio natural, tienen costos subaditivos<sup>2</sup> y son regulados.

Las ganancias en eficiencia y su correlato, las ganancias en productividad en el sector de distribución tienen una gran importancia en estos mercados puesto que podrían incluso afectar las actividades de generación y transmisión<sup>3</sup>.

Si bien es cierto, los objetivos de la investigación realizada –y las ya publicadas anteriormente– tienen como objetivo conseguir luces sobre este particular, cabe preguntarse: ¿dónde estamos? y ¿hacia dónde deberíamos orientarnos? en materia de eficiencia energética en el sector de la distribución eléctrica.

Al servicio de estos objetivos esta vez presentamos los resultados de

una investigación que utiliza técnicas econométricas, el análisis de fronteras estocásticas.

Este método presenta algunas ventajas respecto a los métodos no paramétricos, de la Envolvente de Datos (DEA). Nos permite controlar el error estadístico introducido en la evaluación exónométrica.

## **II. Marco de referencia y el modelamiento de la tecnología en el proceso de producción**

Estimar el impacto de la tecnología en un proceso de producción determinado ha sido un problema que concitó la atención de muchos investigadores de la economía aplicada, estudio a su vez muy complejo en la medida que durante muchos decenios la tecnología en el análisis de un proceso productivo no fue considerada una variable del proceso de producción, sino tan solo un dato que los investigadores y analistas debían tomar como tal en la medida que primaba el concepto de que toda mejora tecnológica en un proceso productivo provenía de fuera –tenía un contenido exógeno– en relación con la dinámica misma de toda actividad económica en estudio.

---

<sup>2</sup> Siempre es más barato –eficiente– desde el punto productivo, atender la demanda con una sola empresa.

<sup>3</sup> SFA, este análisis utiliza métodos paramétricos para determinar la frontera de producción tecnológica, y a partir de allí calcula las eficiencias que involucra a cada punto de producción observado, dependiendo de los modelos económicos representativos.



Para poder acometer su estudio, comenzaremos por describir un marco analítico para describir la naturaleza física de la tecnología de producción, revelada en general por la utilización de múltiples insumos (*input*) para la producción de múltiples productos (*output*). Así tenemos que si bien es cierto la tecnología no es observada directamente en el proceso productivo, la relación "combinación de insumos (*input*) seleccionados" versus "productos totales obtenidos" revelan la naturaleza o estructura de la tecnología empleada en dicho proceso productivo.

Hacia los años 50, fueron Koopmans (1950), Shephard (1953) y Farrell (1957) quienes desarrollaron esta concepción, y los métodos correspondientes para medir la eficiencia técnica que caracterizaba la tecnología empleada, surgiendo el Análisis de la Envolvente de Datos, para hacerlo.

Este marco de referencia está basado solamente en información sobre cantidades de insumos (*inputs*) y de productos (*outputs*). La estructura o naturaleza de la tecnología de producción será descrita entonces como conjuntos realizables o conjuntos de combinaciones factibles de insumos (*inputs*) dada la tecnología que utilizan, para su transformación en productos (*outputs*). Lovell, Knox y Kumbhakar (1993) (1999), (2000) debieron precisar este marco teórico de referencia para dar consistencia a la aplicación de métodos econométricos en la determinación

de una frontera de posibilidades de producción, y la determinación de las Eficiencias Técnica, Asignativa y de costos. manteniendo los avances de Farrell y la de los investigadores de la época. Para Lovell, si el conjunto de una combinación de múltiples insumos (*input*) generando, a través de la tecnología utilizada, un conjunto de múltiples productos, caracterizaba la estructura de la tecnología no observada, entonces, la atención debía desplazarse hacia la frontera, en la medida que estas representan aunque débilmente actividades de producción eficiente.

Así, si la relación de estos conjuntos de variables llevaba inherente la tecnología que utilizaba, entonces era posible, en este sistema, analizar el comportamiento de ellas, que incluían su propia tecnología. Fue este mismo objetivo que se trazó Robert Solow (1975) a partir de su modelo que integraba un nuevo factor que denominó, la Productividad Total de los Factores (ptf). Con una ventaja, que si el conjunto de múltiples insumos y múltiples productos se analizaba en correspondencia con los modelos económicos neoclásicos de producción, de costos, de ingresos y de ganancias.

Y esta teoría –que revolucionó en particular el análisis microeconómico– aún adolecía de algunas limitaciones, como por ejemplo que era muy valioso cuando se trataba de sistemas del tipo monoproducción, o monoinput.

Sin embargo, los aportes de Shephard (1953, 1973) incorporando la Función Distancia resolvió la cuestión de saber como podía resolverse sistemas de varios insumos y varios productos.

Cuando la estructura de la tecnología de producción puede ser descrita en términos de funciones distancia, porque nos proveerá mediciones de la distancia entre una actividad de producción, tal como ella es observada y la frontera de las posibilidades óptimas de producción. Las funciones distancia están así íntimamente relacionadas con la medición de la eficiencia técnica. No obstante, la eficiencia técnica no es el único tipo de eficiencia que se pueda estudiar utilizando la función distancia.

Además, siempre estaremos en condiciones de utilizar herramientas como la teoría dual para obtener representaciones económicas de la estructura de la tecnología de la producción. Utilizando información sobre ambas, las cantidades y los precios de los insumos (*inputs*) y de los productos (*output*).

Estas fronteras económicas son utilizadas entonces como estándares de referencia para medir la eficiencia tanto de los costos como de los ingresos, y de las ganancias en relación con la referencia establecida.

La ineficiencia técnica es definida en términos de función distancia a la frontera de producción y la efi-

ciencia económica es definida en términos de distancia a una frontera económica (de costos, ingresos, o ganancias).

### III. Las fronteras estocásticas de producción

El análisis por fronteras estocásticas de posibilidades de producción es la metodología que emplearemos en la determinación de la eficiencia económica en el proceso de producción de los mercados de distribución eléctrica. Conocemos también con Farrell (1957) que ella es el producto de la eficiencia técnica o la capacidad de una firma para obtener el máximo de producción a partir de una combinación particular de sus insumos, en estas condiciones hablamos de una eficiencia técnica ( $ET_p$ ) en la orientación de los productos. Pero también existe una eficiencia técnica en la orientación de los insumos ( $ET_L$ ) cuando dado un nivel de producción buscamos minimizar los insumos por combinar para obtener los mismos niveles de producción. Mientras, conocemos por eficiencia asignativa ( $EA$ ) la capacidad de la empresa en estudio de utilizar insumos del mercado de proveedores a precios lo más baratos posibles y garantizar el mismo nivel de producción.

En nuestro trabajo del año 2008 calculábamos estas medidas de eficiencia estimando la frontera de posibilidades producción tecnológica, desconocida, a partir de métodos no paramétricos (DEA). En el pre-

sente trabajo utilizaremos métodos paramétricos para estimarla, a fin de beneficiarnos de las bondades y experiencia acumulada por la importante herramienta que significan los métodos econométricos.

Asumimos una funcional dada para que relacione los insumos (*input*) con un producto (*output*).

Cuando la forma funcional es seleccionada, entonces los parámetros desconocidos pueden ser estimados por métodos econométricos. Algunas formas funcionales semuestran en el Tabla 1.

Cada forma funcional se corresponde con un modelo que pretende explicar el proceso productivo estudiado.

Donde los coeficientes  $\gamma, \beta_n, \beta_{nm}$  son parámetros desconocidos que deben ser estimados.

Sin embargo, no se trata solamente de seleccionar el modelo que interpreta el fenómeno económico, en ausencia de la tecnología que sirve de referencia al proceso de producción estudiado, sino que nuestro modelo debe de ser capaz de interpretar la evolución del proceso de producción en correspondencia con los cambios de tecnología expresados en la frontera de producción.

Una manera de encarar esta variación del proceso productivo en correspondencia con el cambio tecnológico es incorporar un término de tendencia que exprese la evolución de la tecno-

Tabla 1

Linear	$y = \beta_0 + \sum_{n=1}^N \beta_n X_n$
Cobb-Douglas	$y = \beta_0 + \prod_{n=1}^N X_n^{\beta_n}$
Quadratic	$y = \beta_0 + \sum_{n=1}^N \beta_n X_n + \frac{1}{2} \sum_{n=1}^N \sum_{m=1}^N \beta_{nm} X_n X_m$
Normalised quadratic	$y = \beta_0 + \sum_{n=1}^N \beta_n \left( \frac{X_n}{X_N} \right) + \frac{1}{2} \sum_{n=1}^{N-1} \sum_{m=1}^{N-1} \beta_{nm} \left( \frac{X_n}{X_N} \right) \left( \frac{X_m}{X_N} \right)$
Translog	$y = \exp \left( \beta_0 + \sum_{n=1}^N \beta_n \ln X_n + \frac{1}{2} \sum_{n=1}^N \sum_{m=1}^N \beta_{nm} \ln X_n \ln X_m \right)$
Generalised Leontief	$y = \sum_{n=1}^N \sum_{m=1}^N \beta_{nm} (X_n X_m)^{1/2}$
Constant Elasticity of Substitution (CES)	$y = \beta_0 \left( \sum_{n=1}^N \beta_n X_n^y \right)^{1/y}$

logía incorporada entre las variables explicativas y cuyo coeficiente tiene que ser determinado.

$$E(V_i) = 0 \quad \text{Media cero}$$

$$E(V_i^2) = \sigma^2 \quad \text{Homocedástico}$$

$$E(V_i V_s) = 0, \quad \text{No correlacionado para todo } i \neq s$$

Los métodos variarán si el modelo es lineal o si es no lineal. En el caso de cualquier mercado de distribución eléctrica puede ser expresado en unidades físicas de comercialización de energía, o su equivalente en unidades monetarias.

#### IV. Modelamiento de las ineficiencias y la función distancia

##### La función distancia

De acuerdo con Shephard (1953-1970), cuando se utilizan varias entradas (*inputs*) para producir varios productos (*outputs*) un sistema de producción podría ser evaluado utilizando el concepto de funciones distancia, en la medida que provee de una caracterización funcional de la estructura de la tecnología de producción<sup>4</sup> del proceso en estudio.

Una función distancia que toma las entradas o insumos como su referencia caracteriza a los sistemas orientados a los insumos o *inputs*; mientras que las funciones distancia que toman como referencia a los productos o salidas caracteriza a los sistemas orientados a los productos u *outputs*.

Las funciones distancia no solo caracterizan la estructura de la tecnología de la producción, también guardan estrecha relación con la medición o estimación de la eficiencia técnica<sup>5</sup>.

Sin embargo, el mayor aporte de Shephard al introducir la función distancia en la evaluación microeconómica de un proceso industrial estuvo en el hecho que demostrara su rol y todas las ventajas de usarla en la teoría de la dualidad.

Así, bajo ciertas condiciones, una frontera de producción (de un solo *output*) es dual con la frontera de costos (de un solo *output*); también, bajo ciertas condiciones, una función distancia orientada a los insumos es dual a una frontera de costos y una función distancia orientada a los productos es dual a una frontera de ingresos.

Aunque el rol maestro jugado por una función distancia se halla en la

<sup>4</sup> En la medida que puede revelarnos rápidamente la ineficiencia técnica con que se produce un producto nos otorga casi un conocimiento instantáneo sobre la naturaleza de la tecnología en la planta industrial en estudio.

<sup>5</sup> Definido en el Informe de Mayo, 2009

teoría de la dualidad, su utilización en el análisis microeconómico no deja de tener un valor empírico. Ella puede ser estimada econométricamente para proveer mediciones de eficiencia técnica cuando las empresas utilizan múltiples insumos para obtener múltiples productos. Sin embargo, solo se usa intensivamente en el último periodo.

En el presente trabajo hemos seleccionado un modelo que tendrá un solo producto y varios insumos. En el modelamiento no utilizaremos esta herramienta, ya que en la medida que tenemos un solo producto emplearemos la metodología desarrollada por Farrell y plasmado por Coelli & Batesse (1998) y Lovell & Kumbhakar (2002), en particular en el programa Frontier v. 4.1.

## V. Variables endógenas (*output*), exógenas (*input*) y la Información disponible

Del abanico de variables presentes en la distribución eléctrica, Neuberger (1977) coligió que de todas ellas solo cuatro tomaban el lugar de factores principales que afectaban la distribución de energía y éstas eran: el consumo de energía, el número de consumidores, las longitudes de las redes y el área que cubre la oferta de energía; sin embargo, no precisa si alguna de ellas podría ser calificada como insumo o como variable de entorno –variables exógenas–, la cual a pesar de no estar bajo control

de la empresa, afecta no obstante la distribución de energía. Por ejemplo, las redes de distribución o el número de transformadores pueden ser considerados como insumos sobre los cuales cada empresa tiene el control de decidir si, finalmente, hace o no hace la inversión necesaria para ampliar la capacidad de respuesta del sistema o la extensión del mismo y aumentar así el número de kilómetros servidos. En este último caso son muchos los trabajos en los que estas dos variables pueden ser sustituidas por los montos de la inversión aprobados por las empresas.

En algunos casos se ha empleado la cantidad de energía distribuida como una variable exógena. Pero, tal como anota Estache *et al* (2002), es preferible tomar precauciones frente a esta tentación en la medida que la energía distribuida no es el total, ya que ésta se ofrece al usuario final a un precio determinado.

Las empresas de distribución de energía son multiproducto, ya que colocan a sus usuarios potencia y energía en diferentes niveles de tensión (baja, media, alta y muy alta) y a partir de cierto nivel de potencia contratada a diferentes precios, incluso si ellos están regulados. El volumen de venta de energía en los mercados regulados ha ascendido en febrero del 2010 al 44%, mientras el mercado libre compró el 66% de un total de 2333 Gw-h. De ese 44%, el sector doméstico compra no menos del 80%.

En el caso de las variables que afectan el desempeño del sector –variables del entorno– sobre las cuales la empresa no tiene ningún control, es menester analizar los sistemas de funcionamiento y las características esenciales de cada uno de ellos, en particular las especificidades espaciales y geográficas que se reflejan en el área atendida y en la densidad de los usuarios atendidos.

¿Qué factores pueden afectar la tecnología del sector al punto de horadar el desempeño de las empresas? Entre otros, son los siguientes:

- La máxima demanda del sistema, que determina la capacidad del sistema y de los nodos individuales.
- La extensión del sistema expresada en número de usuarios atendidos.
- La dispersión de los usuarios en el área de la concesión.
- El tamaño del área atendida.
- El total de kilovatios vendidos.
- La longitud de las líneas de distribución.
- La capacidad de los transformadores.

## VI. Resultados de la Investigación

Los efectos de las ineficiencias no controladas. Los modelos 1 y 4 no han sido reportados porque han

sido descartado en la medida que los coeficientes de la regresión no calificaron, unos resultaron nulos y otros tuvieron sus signos no coherentes con la marcha de un mercado de distribución eléctrica (Tabla 2).

## VII. Conclusiones

1. Los modelos 1 y 4 no explican la variable endógena porque en ambos casos una de las variables de primer orden, el Capital, debe ser descartada, en el primer caso por un  $t$  calculado menor al  $t$  crítico de tablas, y en el segundo porque tiene un signo no coherente que explicaría que frente a una disminución del capital le correspondería un aumento de los Gw-h vendidos, que es una incongruencia.
2. Solo los modelos 2, 3 y 5 tienen todos los coeficientes de primer orden válidos porque en todos los casos éstos son mayores que el  $t$  crítico. Y en el caso de los coeficientes de segundo orden, en todos los casos no serían consistentes, deberían ser nulos, lo que sugiere que la funcional que explican estos modelos es una Cobb Douglas clásica. Corrobora esa afirmación el hecho que los estimadores de segundo orden calculados en los modelos 2 y 3 solo se diferencian en la forma de la funcional que explicaría la distribución de la ineficiencia: una normal truncada versus una medio normal truncada, prácticamente son los mismos.

3. Es notable el impacto que tiene la ineficiencia<sup>6</sup> no controlada sobre los resultados. (Modelo 5). Cuando la densidad poblacional es pequeña el efecto que tiene sobre el desempeño de la empresa es relevante y esta disminuye apreciablemente. Mientras si la densidad poblacional es grande y esta tiene un efecto contrario sobre ella, aumenta considerablemente su desempeño.
4. Las eficiencias estimadas por los modelos 2 y 3 reportan las eficiencias promedio y las eficiencias técnicas de cada empresa, y en cada periodo prácticamente el

**Tabla 2**  
Coeficientes y sus respectivos  $t_e$  estimados

Coeficientes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
beta 1	0,11147 (1,38707)	0,35262 (3,70563)	0,35291 (3,64423)	-0,06755 (-0,93729)	0,36007 (4,1861)
beta 2	0,34027 (41,90404)	0,8962 (9,4968)	0,89619 (9,32872)	0,16093 (2,51036)	0,64037 (7,15679)
beta 3	-0,06935 (-0,51395)	-0,05979 (-0,23138)	-0,06036 (-0,22935)	-0,14088 (-1,38028)	0,15630 (0,57249)
beta 4	-0,02127 (-0,15801)	0,03771 (0,14123)	0,03839 (0,14152)	68,76708 (6,82696)	-0,18923 (0,71079)
beta 5	0,04786 (0,32078)	0,20522 (0,72364)	0,20455 (0,71096)	-0,03519 (-0,31133)	0,34040 (1,324110)
beta 6	0,05212 (10,49065)	0,04998 (4,70272)	0,05008 (4,75390)	0,05424 15,65924	0,04471 (4,27887)
Gamma	0,97369 (166,63774)	0,92376 (14,83306)	0,92500 (15,51034)	0,99667 (937,0050)	- o -
Mu	≠ 0	≠ 0	= 0	= 0	≠ 0
ETA	= 0	= 0	= 0	= 0	= 0
Z	No	No	No	No	Sí
ET	<b>26%</b>	<b>65,55%</b>	<b>65,79%</b>	<b>20,15%</b>	<b>50,55%</b>

Nota: El t-crítico, de tablas para una muestra con 156 observaciones es de 1,645, con el 95% de confiabilidad.

<sup>6</sup> En la medida que puede revelarnos rápidamente la ineficiencia técnica con que se produce un producto nos otorga casi un conocimiento instantáneo sobre la naturaleza de la tecnología en la planta industrial en estudio.

mismo. Sin embargo, los modelos se diferenciaban en una variable, aquella que tiene que ver con la hipótesis de la funcional que debía ser modelada para interpretar las ineficiencias: si una de distribución normal truncada o una medio normal truncada. Los resultados han expresado que en cualquiera de las dos hipótesis probadas, los resultados son prácticamente los mismos. También la eficiencia promedio, durante todo el periodo. Un elemento suplementario que explicaría que, en efecto, la funcional es una Cobb Douglas típica.

5. El Gamma de ambos modelos son altos. Ellos dicen que el modelo utilizado para simular la ineficiencia, el  $\delta u^2$  absorbe hasta el 92% del error compuesto<sup>7</sup> y de acuerdo a la regresión el t calculado es superior al t crítico, lo que quiere decir que el valor reportado es consistente.
6. La eficiencia de escala de cada modelo sería el mismo y asciende a 1,24%, lo que indica que estamos en la zona de los retornos crecientes. Mientras que el Modelo 5, que incorpora las ineficiencias de entorno, muestra que los retornos de escala son óptimos. Esta sería igual a la unidad.
7. En los modelos 2, 3 y 5 los signos son coherentes, a un aumento de recurso trabajo puede corresponder un aumento de los GW-h tranzados. Igual efecto tendría un aumento del recurso Capital, solo que el Modelo 5 nos informa que se necesitaría un punto porcentual más de capital que en los modelos 2 y 3 para variar una unidad de energía disponible para atender a eventualmente a más usuarios, mientras que si se trata de atender un aumento de la energía tranzada recurriendo al trabajo (en el caso que se trate de una actividad del tipo *Catching-Up*); resultado que es también coherente.
8. El progreso técnico en el período habría evolucionado con una tasa igual a 4,4% de acuerdo al Modelo 5, y con una tasa del 5% de acuerdo a los modelos 2 y 3, por año.
9. Finalmente, aparece con claridad que para estimar la eficiencia técnica de una UED en estudio es obligatorio incorporar el impacto de las ineficiencias generadas por las variables de entorno.

---

<sup>7</sup> Definido en el Informe de mayo de 2009.



## Referencias bibliográficas

- ATKINSON, A.B.; STIGLITZ, J.E.** (1969). "A new View of Technological Change". En: *Economic Journal*, pág. 573-578.
- JONES, H.** (1975). *Introducción a las teorías modernas del crecimiento económico*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- MANSFIELD, E.; MANSFIELD, E.** (1968). *The Economics of Technological Change*. Nueva York: Norton.
- NORDHAUS, W.D.** (1969). *Invention, Growth and Welfare: A Theoretical Treatment of Technological Change*. Cambridge, Massachussets: MIT Press.
- OCDE.**(1996). *Technologie, productivité et création d'emplois*. (vol. 2). Rapport analytique.
- SALTER, W.E.G.** (1969). *Productivity and Technical Change*. Cambridge University Press. [Traducción castellana: Productividad y cambio técnico. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.]
- SCHMOOKLER, J.** (1966). *Invention and Economic Growth*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.
- SCHUMPETER, J.A.** (1952). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Allen and Unwin. [Traducción catalana: Capitalisme, socialisme i democràcia (2 volums) Barcelona: Edicions 62.]
- SOLOW, R.M.** (1956). "Technical Change and the Aggregate Production Function". En: *The Review of Economics and Statistics*.

---

\*\* Hernán Cuentas Anci. Ingeniero Civil Electricista graduado en la Universidad de Lieja (Bélgica), Bachiller en Ingeniería Mecánica-eléctrica por la Universidad Nacional de Ingeniería (Perú) y con estudios de maestría en Regulación de Servicios Públicos en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

\*\* César Cetraro Cardó. Ingeniero Economista por la Universidad Nacional de Ingeniería (Perú).

## Instrucciones para la presentación de ensayos de colaboradores

Con el objetivo de facilitar la presentación de los artículos de futuros colaboradores, y permitir su mejor evaluación por parte del Consejo Editorial, presentamos las siguientes orientaciones:

### FORMATO DE TEXTOS Y PÁRRAFOS

- Tipo de letra: Arial de 10 puntos, normal.
- Interlineado: 1,5 líneas
- Títulos y subtítulos: Pueden distar dos espacios
- Párrafos: Espacio doble entre cada uno de ellos
- Nombre del autor: En minúsculas y negritas
- Título: En mayúsculas y puede ser a un renglón
- Subtítulos: En minúsculas y en negrita
- Citas textuales: Se presentan entre comillas si tienen menos de cinco líneas y con sangría en párrafo aparte en caso contrario. Luego se indica entre paréntesis el apellido del autor seguido de una coma, el año de la edición citada en la bibliografía y después de dos puntos la o las páginas donde se encuentra el texto.

Ejemplo: El mundo contemporáneo no es frío, técnico y administrativo. Antes bien "es cada vez más reencantado". (TOURAINÉ, 1995:206).

Si se cita enseguida al mismo autor, libro y página, basta colocar (Ídem). Si se cita enseguida al mismo autor y obra pero en otra página, se indica (Ibidem: 208).

- Bibliografía: La presentación de la bibliografía se hace conforme a las convenciones que se ejemplifican a continuación:

Libro de un solo autor

RAMIREZ, Ricardo (2007). *El fenómeno sociocomunicativo*. Lima, Editorial Estudiantil.

Libro de dos autores

FERNÁNDEZ, José [y] Joaquín PÉREZ (1998). *Breve estudio del fútbol peruano*. Lima: Sport editorial

Libro de más de dos autores

MARTINEZ Vigil, Eladio (1985). *et al. Los vaivenes de las frágiles democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Centro de Altos Estudios Políticos.

Libro de un editor o compilador

ESPADA Vargas, Camilo, comp. (1997). *Doce poetas jóvenes peruanos*. Lima, Editorial El Verso libre.

En el caso de capítulos y artículos académicos o periodísticos se seguirá los siguientes modelos:

Capítulo de libro

BERNEDO Paz, Felipe (1996). "La expiación de los nuevos políticos", en Ramiro Domínguez – Blanca Valenzuela (eds). *El Perú y el largo derrotero de sus caudillos*. Lima, Editorial de Arena, pp. 190-224.

Artículo de revista académica

MALDONADO, Félix (2000). "Nuevos enfoques administrativos". En Revista Aplicada de Administración, Lima, 30 de marzo, pp. 25-42.

Artículo de prensa

PALOMINO Meza, Artemio (1999). "El falso discurso de la integración". En El Satélite, Lima, 25 de octubre, p. 16.

Damos algunos alcances para consignar sitios web

Sin autor

Los males endémicos de la sierra peruana (2001). Asociación de Médicos Peruanos. En <http://www.amp.org.pe>, extraído el 15 de febrero de 2001.

Con autor

ESPINAR, Carlos (2001) "Ladislado Espinar el combatiente", Espinar y su huella en la Guerra con Chile. En <http://www.espinar.cusco.org.pe>, extraído el 27 de abril.

Asimismo, recordamos que la bibliografía debe presentarse en orden alfabético y, de haber otro texto del mismo autor, en orden cronológico. La información brindada en el texto y notas tiene que estar en la bibliografía.

## ESTRUCTURA

- Título
- Nombre del autor o autora con una referencia personal de no más de tres líneas
- Resumen (Presentación del tema en cinco líneas)
- Palabras clave
- Contenido (Puede subdividirse en una o varias secciones, subtítulos y/o notas a pie de página)
- Bibliografía

## PRESENTACIÓN Y EXTENSIÓN

Se regirá por las siguientes indicaciones:

- Papel: Bond A4
- Extensión total: No deberá ser menor de 10 páginas ni mayor de 25.
- Programa: Word para Windows XP
- Envío: Original impreso, acompañado de un diskette o cd-rom y dirigido al IECOS

## RECOMENDACIONES FINALES

- Se recomienda oraciones y frases cortas, y párrafos no muy extensos.
- Se sugiere limitar las notas a las estrictamente necesarias y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- La bibliografía no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso toda la información necesaria (nombre del o los autores, título y subtítulo cuando corresponda (en negrita o subrayado), editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.)

El Comité Editorial de la Revista se reserva el derecho de encargar la revisión y corrección de estilo que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.