

# REFORMAS, CRECIMIENTO E INFORMALIDAD

## Propuesta de Política

NORBERTO E. GARCÍA



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DEL PERÚ



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social

*IEP Instituto de Estudios Peruanos*

IDRC  CRDI

# Reformas, Crecimiento e Informalidad<sup>1</sup>

Norberto E. García\*



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ

***IEP Instituto de Estudios Peruanos***



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social



---

\* [negarcia@speedy.com.pe](mailto:negarcia@speedy.com.pe)

1 Agradezco los comentarios de Carolina Robino (IDRC-Montevideo), Javier Portocarrero (CIES) y en especial de José Rodríguez (PUCP – Lima). Como siempre, la responsabilidad del texto es del autor.

© Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES  
Antero Aspíllaga 584, El Olivar, Lima 27, Perú  
Telefax [51-1] 421-2278  
<[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)>

© Pontificia Universidad Católica del Perú  
Departamento de Economía  
Av. Universitaria 1801, San Miguel  
Teléfono [51-1]- 626-2000  
<[www.pucp.edu.pe](http://www.pucp.edu.pe)>

© Instituto de Estudios Peruanos  
Horacio Urteaga 694, Jesús María  
Teléfonos: [51-1] 332-6194, 431-6603, 424-4856  
<[www.iep.org.pe](http://www.iep.org.pe)>

Primera edición: Lima, diciembre de 2010  
Edición y corrección de estilo: David Rivera  
Prefacio: IDRC  
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro

Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.  
Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2010-16337  
ISBN 978-9972-804-95-3

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 45 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-IDRC es una corporación pública creada por el Parlamento de Canadá en 1970 con el fin de ayudar a los países en desarrollo a utilizar la ciencia y la tecnología para encontrar soluciones prácticas y de largo plazo a los problemas sociales, económicos y ambientales que enfrentan.

IDRC y CIES no comparten necesariamente las opiniones vertidas en el presente libro, que son responsabilidad exclusiva de su autor.

# Prefacio

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-IDRC es una corporación pública creada por el Parlamento de Canadá en 1970 con el fin de ayudar a los países en desarrollo a utilizar la ciencia y la tecnología para encontrar soluciones prácticas y de largo plazo a los problemas sociales, económicos y ambientales que enfrentan. Desde su creación, hace 40 años, el IDRC ha venido trabajando en estrecha cooperación con investigadores de América Latina y el Caribe, donde el IDRC ha financiado cerca de 3.000 actividades de investigación coordinadas y realizadas por investigadores e instituciones de la región en temas diversos como la salud, el manejo y gestión de los recursos naturales, los sistemas de innovación o el empleo, que es el foco de esta nota de política.

Los ingresos laborales en la región representan en promedio el 80 por ciento de los ingresos monetarios de los hogares y, sin embargo, en varios países andinos y centroamericanos más de la mitad de los trabajadores son pobres. En Perú, el crecimiento económico registrado entre 2002 y 2008 no ha logrado reducir la importancia del empleo informal y tan sólo poco más del 20 por ciento de los trabajadores tienen cobertura de la seguridad social. Asimismo existen grandes diferencias de productividad entre el sector formal y el informal lo que se refleja en una disparidad de ingresos muy relevante entre ambos sectores. el tamaño de la brecha de ingresos entre el sector informal y el sector formal, y el cambio del tamaño de esa brecha a través del tiempoLa imposibilidad de acceder a empleos de calidad para una proporción muy importante de la población está detrás de los elevados y persistentes niveles de desigualdad de la región. ¿Qué explica entonces estos guarismos y qué rol tienen las políticas públicas?

Con el apoyo de IDRC, varios equipos de investigadores de la región han realizado esfuerzos importantes en la búsqueda de respuestas a éstas preguntas y sus aportes se han plasmado en el libro “Desafíos laborales en América Latina después de dos décadas de reformas estructurales”. Este libro condensa el trabajo realizado durante más de dos años por varios equipos de investigadores en Perú, Bolivia y Paraguay, y ha contado con el apoyo del profesor Albert Berry, de la Universidad de Toronto, quien junto con el Profesor José Rodríguez, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, son los editores del libro. Para IDRC ha sido un honor apoyar a los investigadores en el trayecto que culmina en el libro en el que se basa esta nota de política.

IDRC se complace también en apoyar esta nota de política titulada “Reformas, Crecimiento e Informalidad” que cristaliza el aporte significativo de Norberto García quien, desde la perspectiva de la formulación de políticas, revisa los planteos realizados en el libro y nos invita a pensar y debatir sus implicancias para las políticas públicas que afectan el funcionamiento de los mercados de trabajo en Perú. No es casual que el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), una institución que ha dedicado sus esfuerzos para construir puentes entre la academia y las esferas de toma de decisión sobre políticas públicas y que IDRC ha apoyado desde su nacimiento, sea también parte de estos esfuerzos.

Desde IDRC esperamos que esta nota aliente a la lectura del libro y contribuya a un fructífero debate sobre el diseño de políticas que contribuyan a generar mercados de trabajo más inclusivos para los peruanos.

**Carolina Robino, Ph.D.**

Oficial de Programa

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo/International  
Development Research Centre

La reforma laboral de los noventa creó un régimen especial para la agroexportación, que a costas de una mayor competitividad restringió derechos y costos laborales.



## 1. Introducción

El propósito de este trabajo es sugerir una propuesta de políticas orientada a acelerar la creación de empleo formal protegido y mejorar la productividad, los ingresos y la protección laboral del empleo informal urbano y rural en el Perú. La misma ha sido desarrollada a partir del diagnóstico de informalidad y empleo de Morales, Rodríguez, Higa y Montes (2010); Rodríguez e Higa (2010); y Díaz, Saldaña y Trivelli (2010).

El citado diagnóstico, en forma similar a lo desarrollado en otras experiencias de América Latina, analiza el comportamiento de los sectores informales frente a la aceleración del crecimiento económico durante el período 2002-2008. A partir de dicho diagnóstico, este documento plantea propuestas para acelerar el crecimiento del empleo formal y sugiere políticas para elevar la productividad y las condiciones de vida en los trabajadores que integran el sector informal, tanto en el ámbito urbano como en el rural.

La Conferencia Internacional del Trabajo del 2002, siguiendo recomendaciones de las entidades especializadas en estadísticas laborales de los países que integran la OIT, estableció dos conceptos. El primero es denominado **Sector Informal** y corresponde a las unidades de producción que son informales y de baja productividad, por ende, se refiere a todos los trabajadores ocupados en ellas. Incluye, por ejemplo, a microempresas informales y trabajadores independientes que operan como microunidad informal.

El segundo concepto es el **Empleo Informal** sin protección laboral. Se incluye en él a todos los trabajadores informales ocupados en unidades informales, en empresas formales sin la protección de la legislación laboral y social, o en hogares a cargo de trabajos informales. Este concepto, definido por la ausencia o insuficiencia de protección laboral y social, es más amplio que el de **Sector Informal**, ya que incluye situaciones de ocupación precaria sin protección, en empresas formales y en hogares. Se acerca más al concepto de trabajo no protegido. En el estudio se utilizarán ambos conceptos, según sea el caso particular.

El trabajo comprende después de esta Introducción, la Sección 2 que presenta el comportamiento de los sectores informales frente a la aceleración del crecimiento económico. La sección 3 que discute la evidencia de los estudios de Morales, Rodríguez, Higa y Montes (2010); Rodríguez e Higa (2010); y Díaz, Saldaña y Trivelli (2010) para el tema de los efectos de las reformas y de la aceleración del crecimiento sobre la informalidad en Perú. La sección 4 presenta una reflexión sobre reformas laborales e informalidad. La sección 5 sugiere algunas de las políticas que podrían contribuir a acelerar el crecimiento del empleo formal. La sección 6 señala algunas sugerencias de políticas para elevar la productividad y las condiciones de vida en el sector informal urbano. La sección 7 hace lo mismo para el segmento de pequeños productores agrícolas. Finalmente, la sección 8 sintetiza las principales conclusiones.

## 2. Crecimiento económico e informalidad

¿Cómo ha influido la aceleración del crecimiento económico registrada en 2002-08 en la evolución del empleo informal urbano y rural en el período 2002-2008? En general, la proporción del empleo informal en el empleo total del país disminuyó levemente en los seis años analizados. Además, el incremento del ingreso, el empleo y la productividad de las unidades de producción informales (UPI) fue diferente en el sector informal no agropecuario del verificado en la pequeña producción tradicional agropecuaria.

**El PBI crece rápido, la proporción de empleo informal decrece lentamente.** La economía peruana registra en el período 2002-2008 una rápida aceleración de su crecimiento económico, alcanzando una tasa promedio anual de 6,8%. Este impulso responde a una política macroeconómica seria que permite aprovechar la bonanza en mercados externos, aunque también a la mayor confianza en las decisiones de inversión privada y a las reformas estructurales iniciadas a principios de los 90, que al ampliar el rol del mercado reforzaron la iniciativa del sector privado.

Dicha aceleración ocurre en un período en que la tasa anual de crecimiento de la PEA Urbana (2.5%) y Total (2%) del Perú era elevada en comparación con otros países de América Latina, lo que implicó una presión de una oferta laboral creciente que busca empleo.

Esa aceleración del crecimiento económico tiene lugar en un período en que la proporción del empleo informal urbano y del empleo –tradicional o informal– rural en el empleo total es muy elevado. El empleo en el sector informal urbano representaba en el 2002 un 69% del empleo total urbano y se ha reducido lentamente a 67% en el 2008.

Por su parte, el empleo en el sector informal rural disminuyó de un 82.6% del empleo total rural en el 2002 a un 81.6% en el 2008. En conjunto esto explica porqué el empleo informal nacional se contrae sólo de 77.9% a 76.4% en el período analizado, una reducción leve en relación al ritmo del crecimiento económico registrado en esos años. A ello debe añadirse el aumento del empleo informal no protegido en las actividades formales.

**Crecimiento y productividad informal.** El crecimiento del producto, del empleo y de la productividad se

acelera en períodos de rápido aumento de la demanda agregada del país, más aún si dicho aumento va acompañado de políticas apropiadas o choques exógenos positivos, tal como ocurrió en el Perú entre 2002 y 2008. Dado que en estas condiciones aumenta también la demanda de productos y servicios que provienen de las actividades informales, es *posible* que ello provoque un crecimiento del producto, del empleo y de la productividad en las unidades de producción informales (UPI).

La evidencia empírica relevada por Morales, Rodríguez, Higa y Montes (2010); Rodríguez e Higa (2010); y Díaz, Saldaña y Trivelli (2010), permite precisar en qué medida es cierto en el Perú que una aceleración del crecimiento económico induzca esa reacción positiva en las actividades informales.

“Un instrumento idóneo para promover la asociatividad sería el crédito. Las experiencias en microfinanzas de diferentes países señalan que pueden establecerse contratos de crédito a microempresarios, sujetos a etapas de avance en la estrategia de un proyecto”

Al respecto, el estudio de Rodríguez e Higa encuentra que en el segmento de las UPI *no agropecuarias* el valor agregado crece en ese período a un ritmo de 9.3% anual, cifra incluso *superior* al crecimiento del PIB agregado. El empleo también crece en 5% y el producto por trabajador, en 4% anual, exhibiendo un dinamismo notable. Según los mismos autores, la contribución al PIB total nacional de las UPI no agropecuarias promedia un importante 9% anual para el período 2004-2008.

Los resultados encontrados por Rodríguez e Higa son respaldados por diversos estudios empíricos

efectuados por el PREALC<sup>2</sup> en el período 1974-1993 en diversos países de América Latina, que señalan cómo el producto, el empleo y la productividad de las actividades informales *urbanas* crecen con la aceleración del PIB agregado. En cambio, cuando el PIB se desacelera, se contraen el crecimiento del producto y de la productividad informal, pero sigue creciendo el empleo informal.

Por otro lado, el estudio de Díaz, Saldaña y Trivelli aporta evidencia para el segmento de pequeña producción agropecuaria de muy baja productividad, el cual no parece mostrar un cambio significativo ante la aceleración del crecimiento entre 2002 y 2008. Por consiguiente, las evidencias respaldan, para el caso peruano, una conclusión de alta elasticidad en la respuesta del sector informal no agropecuario a la aceleración del crecimiento económico, pero una relativa impermeabilidad del segmento tradicional de *pequeña productividad agrícola* respecto del mismo proceso.

**Brechas de productividad entre sectores formal e informal.** Rodríguez e Higa también obtienen evidencia empírica acerca de las grandes diferencias de productividad entre el producto por trabajador en el sector formal y el informal<sup>3</sup>. Al utilizar información de las UPI para el 2008 (y tomando el sector Agropecuario y Forestal como actividad aparte), se observa que, si se aplica un índice promedio de la economía nacional de 100, el producto por trabajador formal alcanza 163, el del trabajador informal 22.2 y el del sector agropecuario y forestal 26. Este cálculo implica una relación de 1 a 7 entre los promedios de la productividad informal y la formal.

Al desagregar el análisis, estas diferencias se amplían. Para actividades formales no agropecuarias, el producto por trabajador de la Actividad Extractiva se eleva a 483, en Manufactura a 185 y en Construcción a 187. Por el contrario, dentro de las actividades informales el producto por trabajador en Manufactura es 17.8, en Comercio 20 y en Servicios 26. En consecuencia, se constatan diferencias de 24 a 1 entre actividades formales de alta productividad y actividades informales, como en el caso de Comercio y Servicios, que concentran la mayor proporción de empleo informal urbano.



Entre los años 2004 y 2008 las unidades de producción informales crecieron económicamente pero no por ello se registró una mejora en las tasas de formalidad del empleo en ellas.

Una relación similar de 24 a 1 encuentra Rodríguez e Higa (2010) entre la productividad media de Actividades Formales Extractivas y la del sector Agropecuario y Forestal. Esta brecha sería mayor si se tomara en cuenta sólo al sector agrícola informal. El segundo resultado destacable de los mismos autores es que el producto por trabajador formal creció entre 2004 y 2008 más rápidamente que el del trabajador informal.

Chacaltana y Yamada (2009) no alcanzan a investigar la productividad informal, pero encuentran diferencias de productividad acentuadas que se ubican en el rango de 1 como media en el sector Agropecuario y 22 en Minería y Electricidad, Gas y Agua. Al tomar en cuenta las productividades por subsectores, las diferencias entre extremos son aún más elevadas: la relación entre los puestos de trabajo menos productivos y los más productivos llega a ser de 1 a 40. El rasgo clave del trabajo de Rodríguez e Higa es hallar que la mayor proporción del empleo en el Perú se asocia a niveles muy bajos de productividad, en el empleo informal rural y urbano.

De hecho, las elevadas diferencias de productividad entre actividades y la aglomeración del empleo en actividades de baja productividad, constituye un rasgo que caracteriza a la mayoría de las experiencias latinoamericanas en contraste con las de otros continentes.

2. Producto por trabajador estandarizado a una jornada de 40 horas.

3. La medición del Ministerio de Trabajo se concentra en el empleo que tiende a cumplir más con las normas laborales y la protección social.



### 3. Reformas económicas e informalidad

En la primera mitad de la década de 1990 se implementan en el Perú reformas económicas que implicaron un cambio del modelo de alta intervención estatal hacia uno promotor de la inversión privada. ¿Cuál fue el efecto de las reformas económicas sobre la informalidad?

#### **Reformas y crecimiento del empleo informal.**

Las reformas pro mercado en América Latina fueron concebidas y ejecutadas como si las economías fueran homogéneas y sus mercados laborales no estuvieran segmentados. En el Perú, las principales reformas tienen lugar entre 1990 y 1996, y son implementadas en forma rápida, amplia y profunda, sin una sincronización con las políticas macro, meso y micro. No obstante, tratándose de una economía que había padecido los excesos de un intervencionismo estatal, las reformas tuvieron éxito en tres puntos clave: lograron establecer nuevas reglas de juego más favorables a la actividad privada; indujeron mayor atención en la oferta exportable y en mercados externos; y promovieron políticas macroeconómicas serias.

Más adelante, durante el período 2002-2008, las nuevas reglas, las políticas macroeconómicas, la bonanza de los mercados externos y la promoción de la inversión privada priorizada por los gobiernos permitieron que la economía peruana creciera a un ritmo nunca antes registrado. Ese proceso es explicado también por el aumento de la confianza y las expectativas empresariales.

La aceleración del crecimiento generó aumentos de empleo. Así, la aceleración del crecimiento del PIB generó un alto ritmo de crecimiento del empleo en establecimientos formales urbanos de más de 10 ocupados. Pero la presión de una mayor competitividad externa, una concepción discutible de las reformas laborales y la propensión hacia la precarización hicieron que, simultáneamente, creciera el empleo informal en empresas formales, por desprotección laboral y social, mientras se reducía lentamente el empleo en el sector informal urbano y permanecía casi inalterado el empleo en la pequeña producción agrícola (que constituye el grueso de la informalidad rural).

El tema relevante es si las reformas económicas y laborales contribuyeron a mediano plazo a fortalecer

la creación de empleos formales y a reducir las tasas de informalidad urbana y rural. Lo ocurrido en el Perú sugiere que, aunque sí se abrieron las puertas a partir del 2002 a un crecimiento económico más rápido, la incidencia sobre las tasas de informalidad urbana y rural fue mucho menor a la esperada. Esto ocurrió porque, por un lado, una parte importante de los nuevos empleos creados por el sector formal eran en realidad empleos informales, ya que no incluían una protección laboral y social adecuada. Y por otro lado, el alto crecimiento no transformó en forma significativa a los sectores informales. Como ya se expuso, la proporción de empleo en el sector informal urbano se redujo en 2002-08 lentamente, la tasa de informalidad rural permaneció elevada y la proporción de informalidad nacional descendió lentamente, lo que pone de manifiesto, como sostienen Morales, Rodríguez, Higa y Montes (2010), que las reformas no han jugado en el Perú un rol significativo para disminuir la tasa de informalidad.

#### **Sí hubo crecimiento económico del sector informal.**

No obstante, no debe confundirse la tendencia a la rigidez en las tasas de informalidad con la ausencia de crecimiento económico en el sector informal. Como se explicó previamente, Rodríguez e Higa detectan que entre 2004 y 2008 el crecimiento del valor agregado de las UPI *no agropecuarias* fue de 9,3% anual y el crecimiento del producto por trabajador alcanza un 4% anual. Esto sugiere que en el período mencionado el ingreso medio informal no agropecuario habría crecido más que el promedio de los salarios reales en empresas de 10 ocupados, ya que entre 2002 y 2008 el crecimiento del salario real fue inferior a 1.5% anual, como lo señala el índice de Salarios del MTPE para ese período.

Lo señalado demuestra que una aceleración del crecimiento económico genera un dinamismo notable en las UPI, dadas las interrelaciones de demanda y oferta, pero las mismas no pierden el carácter informal. Estos resultados deben evaluarse en su contexto, porque de acuerdo a los mismos autores la mayoría de las UPI no agropecuarias son unidades de comercio o servicios, y en menor medida de manufactura o construcción. Una posible conclusión es que *una aceleración del crecimiento de la economía peruana moviliza al comercio y los*

*servicios informales* —que es donde se verifica el alza más rápida del producto por trabajador en las UP—, y en menor proporción a las UPI dedicadas a la manufactura o construcción.

#### **Precarización del empleo y desprotección laboral.**

Una parte de la informalidad actual proviene de la tendencia típica de una economía con gran abundancia de mano de obra a “digerir” lentamente al sector informal. Pero otra parte importante se explica por choques externos e internos y por reformas públicas y políticas privadas que van tornando informales segmentos del empleo formal, al precarizar la ocupación y elevar la desprotección laboral y social. Chacaltana y Yamada (2009) estiman que entre 2002 y 2008 el empleo informal no protegido creció a un ritmo alto *aun en empresas formales*, en un contexto en que el empleo registrado en el MTPE<sup>4</sup> creció a tasas muy elevadas y que por primera vez en varios decenios el ritmo de creación de empleo en la mediana y gran empresa superó al verificado en la pequeña y microempresa. Dichos autores señalan que por cada empleo formal protegido que generaron las empresas grandes y medianas, crearon también al menos un empleo informal. En el segmento de la pequeña y microempresa, la creación de empleo informal por unidad de empleo formal fue aún mayor.

En el balance neto, como ya se mencionó anteriormente, la proporción de empleo en el sector informal urbano decrece lentamente de 69% a 67% entre 2002 y 2008, mientras que en el sector informal rural, se reduce apenas de 82.6% a 81.6% en el mismo período. A estas cifras habría que añadir el empleo informal generado en dicho período dentro del sector formal, que es significativo. Tokman (2010) corrobora el resultado previo, al detectar que la proporción de informalidad urbana en el Perú se ubicaba en el 2008 *por encima* del promedio de América Latina, de 64%, en un continente caracterizado por la alta informalidad, lo que nos da una idea de la seriedad del problema.

Los cambios entre estados ocupacionales se denominan transiciones. Por ejemplo, el cambio de ocupación formal a desempleado o a ocupación informal. El análisis de transiciones entre 1998 y 2008,

“La proporción de empleo en el sector informal urbano decrece lentamente de 69% a 67% entre 2002 y 2008, mientras que en el sector informal rural, se reduce apenas de 82.6% a 81.6% en el mismo período”

efectuado por Morales, Rodríguez, Higa y Montes, completa lo expuesto:

- i). La probabilidad de que un ocupado informal siga siendo informal es elevada (79.7%) y bastante mayor a que un ocupado formal siga siendo formal (69.3%).
- ii). La probabilidad de que un informal obtenga una ocupación formal es muy baja (6.6%).
- iii). Una vez que se pierde un empleo formal y la persona se inserta en la informalidad, es muy baja la probabilidad de obtener un empleo formal;
- iv). Las mejoras de ingreso sólo aparecen en las transiciones de ocupación informal a formal.
- v). El desempleo no es un estado frecuente y la transición “ocupado a desempleado” es la menos relevante, mientras que sí es significativa la transición a la inactividad confirmando estudios previos que señalan que el desempleo abierto no es el principal problema.
- vi). Las transiciones de la población ocupada sugieren que la ocupación en el Perú no se estaría formalizando, lo que es consistente con la rigidez que exhibe la tasa de informalidad en períodos prolongados, aún con un alto crecimiento.
- vii). Lo anterior sugiere que la vulnerabilidad laboral, definida como la probabilidad de perder un empleo formal, no exhibe una mejora significativa entre 1998 y 2008 en relación a la gran magnitud de las reformas, aunque sería necesario analizar un período más prolongado para obtener resultados concluyentes.

4. La medición del Ministerio de Trabajo se concentra en el empleo que tiende a cumplir más con las normas laborales y la protección social.

## 4. Reformas laborales e informalidad

Un aspecto que contribuye a explicar lo ya expuesto es el enfoque de las sucesivas reformas laborales ocurridas entre 1992 y 2008, que se concentran en flexibilizar el mercado laboral del sector formal, eliminar la estabilidad absoluta en el empleo y reducir los costos de contratación y despido. Los salarios reales habían sido abatidos fuertemente con la hiperinflación de 1989-1990, por lo que no es necesario reducirlos, con lo que el énfasis es puesto en flexibilizar el mercado laboral y reducir los costos laborales no salariales.

**Reducción de derechos laborales y multiplicidad de regímenes.** La reforma laboral de los noventa genera una nueva Ley General del Trabajo, con mayor flexibilidad y menores derechos laborales. Pero a ello debe agregarse un conjunto de regímenes especiales que restringen aún más los derechos y costos laborales. Entre ellos están el Régimen Laboral para la Exportación, el Régimen Agrario, el Régimen del Trabajo Doméstico, una variedad de Contratos de Formación Juvenil, el Régimen de Contratación del Sector Público y, posteriormente, la primera Ley para la Micro y Pequeña Empresa (MYPE) del 2003 y la segunda Ley MYPE del 2008. Por lo tanto, una parte del aumento del empleo informal por desprotección se va introduciendo con estos regímenes adicionales a la Ley General del Trabajo. Otra parte de este

“La principal falla de enfocar la competitividad como un proceso de reducción de costos laborales es que quita la atención de las empresas del tema principal, el aumento de la productividad, y orienta al sector privado hacia un rumbo muy conflictivo que no puede ser sostenible”.

proceso se explica por la proclividad de las empresas privadas hacia la precarización laboral para reducir costos.

Recordemos que la política laboral explícita del gobierno entre 1990 y 1996 incluyó dos mensajes relevantes: Primero, era importante reducir los costos laborales por razones de competitividad; y segundo, la fiscalización y control de las regulaciones laborales sería desactivada (como de hecho tuvo lugar). Un primer resultado de los dos mensajes fue el aumento de la informalidad por desprotección laboral y social, ya que muchas empresas –sobre todo pequeñas y

A pesar de algunos cambios positivos, aprobados en los últimos años, las entidades del Estado no cuentan con un sistema de decisiones orientado a resolver problemas de informalidad del empleo.



Foto PCM

micro- asumieron que debían informalizar parcialmente su planilla para reducir costos laborales en aras de elevar la competitividad, mientras que las empresas grandes aumentaron el uso de contratos temporales y formas de contratación que restringían la protección laboral y social. Un segundo resultado fue convencer al sector privado de que la competitividad descansaba en la reducción de los costos laborales, tal como lo sugería la aprobación de las reformas laborales sucesivas.

**Reducción de costos vs aumento de la productividad.** La competitividad descansa en el aumento de la productividad total, que se traduce en una reducción permanente de costos totales por unidad. La competitividad no se basa en la reducción puntual o secuencial de los costos laborales. Es además un concepto relativo: es importante aumentar

la productividad total a un ritmo mayor al de los países con los cuales el Perú compite si deseamos mejorar la competitividad.

La principal falla de enfocar la competitividad como un proceso de reducción de costos laborales, como ocurrió en Perú entre 1990 y 2003, es que quita la atención de las empresas del tema principal, el aumento de la productividad, y orienta al sector privado hacia un rumbo muy conflictivo que no puede ser sostenible, ya que simplemente es imposible reducir año tras año los costos laborales, además de ser cuestionable desde el punto de vista de la justicia social. Por el contrario, centrarse año a año en las políticas y acciones que generan aumentos de productividad genera reducciones en los costos totales que elevan la competitividad continuamente y evitan la conflictividad laboral.

## 5. Políticas para acelerar el crecimiento del empleo formal

La aceleración en el crecimiento de los empleos formales es determinada esencialmente por dos factores: el tipo de estrategia que se impulse para promover el crecimiento económico y los cambios de institucionalidad que amplíen la protección laboral y social en el sector formal. A continuación, veremos en detalle ambos aspectos.

### 5.1 La aceleración del crecimiento económico

Las principales restricciones que deben ser superadas para mantener un alto crecimiento económico futuro en el Perú tienen que ver con lograr una mejora de la competitividad global y microeconómica en diversas áreas, entre ellas infraestructura productiva, mejora de la calidad de la educación y capacitación laboral y fortalecimiento de la adopción de innovaciones. Pero otros temas también pueden impactar sobre el crecimiento económico y la creación de empleo formal.

**a) Especialización y clusters.** El primero de ellos es fortalecer la diversificación de mercados externos y acentuar el énfasis en la *especialización* de la

oferta exportable, hacia líneas que permitan capturar nichos de mercados externos y que requieran aumentos de escalas de producción doméstica con mayores retornos a escala. Esto implica promover la inversión privada particularmente en actividades de exportación con grandes escalas de operación que aseguren retornos crecientes a escala. Este enfoque es consistente con las actuales corrientes de comercio internacional, y con análisis empíricos recientes sobre el crecimiento económico<sup>5</sup>, y

“La competitividad descansa en el aumento de la productividad total, que se traduce en una reducción permanente de costos totales por unidad. La competitividad no se basa en la reducción puntual o secuencial de los costos laborales”.

5. Véase al respecto Krugman (1979); Jorgenson y Vu (2010a, 2010b); Jorgenson, Weldeau, Kuroda y Motohashi (2007); Jorgenson (2002); Jorgenson (2000); Jorgenson, Gollop y Fraumeni (1999) y Jorgenson (1995).

genera un estímulo sistemático hacia el aumento de la productividad. De hecho, el Perú comenzó a moverse en esta dirección desde mediados de la década del 2000. Se trata de persistir y difundir esta aproximación.

Estas mayores escalas de operación se pueden lograr en un país pequeño como el Perú a través de clusters, redes de empresas, subcontratación o cadenas productivas, que inducen a una mayor articulación entre pequeñas y grandes empresas. La especialización en mercados externos con este tipo de articulaciones permite, por un lado, un crecimiento más robusto y sostenido en líneas de penetración a mercados externos, y por otro, un mayor crecimiento del empleo formal. Tal aproximación tiende a generar elevados efectos indirectos que contribuyen a difundir el crecimiento en el resto de la economía formal.

Una economía como la peruana, que presenta una elevada proporción de pequeñas empresas de baja productividad y un número relativamente reducido de medianas y grandes empresas de alta productividad, puede transformar sus debilidades en fortalezas con una mayor articulación entre empresas grandes o medianas con empresas pequeñas. La subcontratación de pequeñas empresas *reduce los costos* de las grandes empresas, pero también alienta el *aumento de la productividad y calidad* en las más pequeñas, así como el empleo y los ingresos laborales de los allí ocupados.

- b) Importación y adaptación de tecnología.** Un segundo tema es fortalecer la capacidad del país para adoptar y adaptar tecnologías disponibles externamente, para lograr rápidos aumentos de la productividad, lo cual va a depender mucho más de la importación de tecnología que de invertir en Investigación y Desarrollo (I&D). Aún economías emergentes con más desarrollo que el Perú, adoptaron el camino expuesto, como por ejemplo Asia con la experiencia de Japón entre 1952 y 1975; Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur, Tailandia, Indonesia, Malasia y Filipinas entre 1960 y 2010; y China entre 1980 y

2010. China logró un crecimiento muy elevado del producto y de la productividad total entre 1980 y 2010 y su gasto en I&D se mantuvo relativamente bajo: 0.7% del PIB en 1990 y 1.3% en el 2005, la mitad de los ratios registrados en las economías avanzadas- OECD (2007). El mismo informe de OECD señala que las industrias de alta tecnología son en China bastante menos intensivas en I&D que en los países avanzados. Por consiguiente, esta experiencia descansó mucho más en adoptar tecnología de punta disponible que en generar internamente innovaciones.

Lo anterior no significa abandonar esfuerzos para mejorar en I&D, sino tomar en cuenta que en los próximos años el crecimiento de nuestra productividad dependerá mucho más de la importación y adaptación de tecnología. Para fructificar en I&D se necesitaría de una base mucho más amplia y sólida de conocimiento científico y de una dotación de ingenieros que el país no posee todavía.

- c) Difundir los aumentos de productividad hacia las MYPE.** El tercer tema es la difusión de los aumentos de la productividad desde las empresas grandes hacia las pequeñas, para acelerar el crecimiento de las segundas. Se trata de un proceso clave para difundir un crecimiento más rápido del empleo formal y el principal camino para lograrlo comprende promover la articulación entre empresas de distinto tamaño y los consorcios de pequeñas empresas; así como acelerar el proceso de diversificación de productos.
- d) Alineación de incentivos relativos.** Un cuarto tema complementario es la necesidad de establecer un sistema flexible de incentivos y líneas guías para el mediano plazo, que brinde estabilidad en las señales e información para el cálculo de rentabilidad de la inversión privada. En transables<sup>6</sup> extractivos, el tema central para su rentabilidad es la ley del mineral o la calidad del recurso que se explote, la evolución de los mercados internacionales y las facilidades y seguridades que el país puede brindar a la inversión privada en este ámbito. Pero lo relevante para este punto es

6. Transables: definidos como los bienes y servicios exportables y aquellos que compiten con las importaciones. En ambos casos, son las actividades expuestas a la competencia externa.

lo que se haga con los transables no extractivos. Lo importante es lograr que los precios relativos, y en general los incentivos relativos, generen una mayor rentabilidad en transables no extractivos (exportables y competidores con importaciones) que en no transables, para estimular allí la inversión privada e inducir un traslado constante de recursos hacia las actividades que deben abrir camino en mercados del exterior y soportar la competencia externa.

Esto supone un grado de *convergencia* en diferentes políticas: agendas compartidas para la búsqueda de mercados, nuevos acuerdos de comercio, tipo de cambio competitivo, costo del crédito, *draw-back* para exportadores, acceso a infraestructura productiva a costos competitivos, acceso a incentivos para la adopción de tecnología, incentivos para la capacitación laboral<sup>7</sup> y otros factores decisivos para mejorar la competitividad.

Lo anterior no es necesario cuando se establece, en forma más o menos gruesa, como sucedió en el pasado reciente, una tendencia hacia reducir los costos laborales y salariales en todas las actividades, a través de dispositivos legales. Pero a medida que el

país va ingresando en la senda de la competitividad por aumentos en la productividad total, pasa a ser necesario un criterio más eficiente y selectivo. Esto lo puede brindar un sistema de precios e incentivos relativos que permita generar un impulso permanente en la transferencia de recursos hacia transables no extractivos, en forma coherente con el objetivo de aumentar en esos sectores la productividad, la diversificación competitiva y lograr una especialización internacional con un espectro más amplio que el actual.

## 5.2 Crecimiento e institucionalidad laboral en el sector formal

Lo sucedido en el Perú entre 1990 y 2008 sugiere la necesidad de prestar especial atención a la institucionalidad en el mercado laboral formal, al cumplimiento de esta institucionalidad y a la protección social, si se desea que un mayor crecimiento económico se traduzca en una proporción más importante de empleos formales protegidos.

a) **Estabilidad con flexiseguridad.** La experiencia de los años 1990 a 2008 muestra que hay razones económicas –no sólo sociales– para

Foto CIES



Existe una enorme brecha entre la productividad del sector agrícola informal y la del sector formal extractivo. La actividad agrícola concentra una importante proporción del empleo en el Perú.

7. Los incentivos a la adopción de innovaciones y a la capacitación en la empresa se explican porque existe en la práctica un problema de apropiación de los retornos a esas inversiones. Las empresas que invierten en mano de obra entrenada corren el riesgo de perderla o de ver como otras empresas adoptan de inmediato innovaciones similares, perdiendo en ambos casos los retornos a las inversiones efectuadas.

La falta de protección en el empleo ha sido motivo de innumerables reclamos sindicales y aun de trabajadores sin una organización de representación, durante los últimos quince años.



sugerir que en el Perú debería reducirse la proporción de empleos formales sin contrato y con contratos laborales de corta duración, atípicos o irregulares, que no brindan suficiente protección laboral y social. A ello debería agregarse lograr bajos costos laborales por unidad producida, en la entrada (contratación) y salida (despido). Esto puede lograrse reduciendo los costos del despido e integrando la CTS actual a un sistema de seguro de desempleo con flexiseguridad, que ponga énfasis en el reentrenamiento del trabajador formal despedido para facilitar su reincorporación a un empleo formal. Esto último es importante porque según el análisis de transiciones ocupacionales –véase Morales, Rodríguez, Higa, y Montes (2010)– sin estas herramientas, una vez perdido un puesto de trabajo formal, es altamente probable que el trabajador ingrese a un empleo informal.

Este enfoque implica una mayor estabilidad relativa en el empleo, pero con mayor facilidad y menores costos para contratación y despido<sup>8</sup>, lo que mantiene una elevada flexibilidad. Para los trabajadores este enfoque ofrecería mayor estabilidad y protección al ser despedido y dado que el desempleo puede tender a aumentar a medida que avanza la globalización, es evidente

que el reentrenamiento es un camino que asegura la empleabilidad. Las empresas tendrían un empleo más estable sobre el cual pueden operar incentivos al aumento de la productividad y mantendrían una alta flexibilidad adaptativa.

Hay, por lo tanto, una razón económica para moverse en esa dirección: una mayor coherencia con el aumento de la productividad. La gran proporción de ocupados sin contratos laborales, la gran diversidad de contratos con menores derechos laborales y corta duración y la inestabilidad contractual con la que opera el mercado formal de trabajo en Perú, conspira contra el aumento de la productividad. Impide establecer sistemas de incentivos al aumento de la productividad y desestimula la inversión de las empresas en capacitación para sus ocupados estables.

Lo señalado sugiere un criterio para promover nuevos cambios institucionales en el mercado laboral. El conjunto de cambios institucionales de 1990-2008 tuvo el objetivo de reducir los costos laborales porque estimaba que esto era la base del aumento de la competitividad. Esto fue aceptado y aplicado por las empresas, por lo que no es recomendable tratar de promover los cambios institucionales propuestos sin

8. Como veremos en un párrafo posterior, el menor costo de entrada se mide en este enfoque por el menor costo laboral de entrada por unidad producida, no por el costo laboral por unidad trabajada. Esto supone que el nuevo trabajador contratado, con las mejores condiciones de contratación y capacitación, estará en condiciones de aprovechar mejor su puesto de trabajo y contribuir más al aumento de la productividad y esto reduce el costo laboral por unidad producida de contratar un trabajador.

antes difundir ampliamente entre las empresas peruanas que la competitividad depende del aumento de la productividad total en la empresa - y que el grueso de los empresarios capten y sepan aplicar ese criterio. Para esto último es necesario emitir desde el Gobierno un mensaje amplio, persistente y difundido que promueva la importancia del aumento de la productividad para mejorar la competitividad, antes de modificar la institucionalidad laboral. Si se desplaza la institucionalidad laboral para favorecer aumentos de productividad, pero las empresas siguen creyendo que la competitividad depende de los bajos costos laborales, entonces el resultado puede ser contraproducente.

- b) Reajuste de salarios y aumento de la productividad.** Un segundo aspecto a tomar en cuenta es que el mercado de trabajo funciona de manera más eficiente con una señal brindada por la fijación del salario mínimo. El reajuste del mínimo debería incluir un componente de aumento esperado de precios y un componente por aumento

de la productividad. Esto constituye una señal y un referente para las empresas acerca de cómo deben proceder en la formación de salarios en las empresas en un mercado laboral caracterizado por fricciones, problemas de búsqueda, incertidumbre e información incompleta y asimétrica.

Pero no puede aplicarse un mismo salario mínimo a empresas de diverso tamaño y muy distinto nivel de productividad. Lo recomendable es establecer dos o tres salarios mínimos, con las diferencias que la información empírica recomienda, de modo tal que aún las microempresas de baja productividad con asalariados puedan tener un régimen de salario mínimo accesible a pesar de su baja productividad (García, 2008). Dado que la proporción de las microempresas urbanas de menor productividad tiende a ser mayor fuera de Lima, donde el costo de vida es también más bajo, el criterio de diferentes salarios mínimos se adaptaría también a las diferencias regionales en materia de tamaños de empresa, dispersión de la productividad y menor costo de la vida. (Op.cit)

## 6. Políticas dirigidas al empleo informal urbano

La evidencia empírica detectada por Morales, Rodríguez, Higa y Montes (2010) y Rodríguez e Higa (2010) en el tema de informalidad no agropecuaria y su reacción a un alto crecimiento económico, sugiere algunas políticas que pueden tener un efecto positivo en plazos no demasiado extensos. Es primordial no lesionar la elasticidad de respuesta del sector informal, para permitir que los aumentos de la demanda que aceleran el crecimiento agregado dinamicen también

“Es posible integrar la CTS actual a un sistema de seguro de desempleo con flexiseguridad, que ponga énfasis en el reentrenamiento del trabajador formal despedido para facilitar su reincorporación a un empleo formal”.

el producto, el empleo y la productividad de las UPI urbanas.

Un aspecto que influye sobre las propuestas de políticas es la elevada heterogeneidad de la informalidad urbana en el Perú. Se detectan cuatro grandes grupos de inserción: i) Los asalariados y conductores de microempresas informales; ii) Los asalariados de empresas formales sin protección laboral y social; iii) Los asalariados en trabajos domésticos en hogares; y iv) Los trabajadores independientes de escasa calificación. Asimismo, tiende a predominar el empleo informal en comercio y servicios, y en menor medida en la manufactura, construcción y otras actividades. Estas diferencias exigen principios comunes pero acciones diferenciadas.

### 6.1 Formalización gradual con una fase de pre formalización

El enfoque actual de formalización en el Perú y en otros países de América Latina se orienta a un proceso



relativamente rápido con una opción de “todo o nada”. La alternativa enfrentada por el pequeño productor es formalizarse ya o permanecer informal –cuando lo relevante es un plazo para un proceso de aprendizaje y práctica. La mayoría de las unidades informales, particularmente las microempresas informales familiares y muchos independientes informales, no poseen condiciones para una adaptación rápida.

Un obstáculo que dificulta la implementación de propuestas para superar la informalidad es que el sistema de decisiones en ministerios, entidades públicas, gobiernos regionales y gobiernos locales no está orientado en la práctica a resolver los problemas que inciden sobre la informalidad. Esto implica reconocer una situación real: la formalización es un proceso que llevará tiempo y que avanzará más rápido si los marcos regulatorios y las políticas públicas se adaptan a la realidad de la informalidad, antes que desarrollar enfoques coercitivos para que el sector informal se adapte a dicho marco.

Al respecto, algunas características de las UPI no agropecuarias, según el estudio de Rodríguez e Higa, son las siguientes: i) una proporción apreciable de microempresas familiares, son de muy bajo nivel de productividad y emplean solo al titular o emplean trabajadores familiares no remunerados; ii) en promedio tienen un conductor y un trabajador familiar no remunerado; iii) en gran parte de ellas el ingreso del conductor y el del trabajador son inferiores al salario mínimo; iv) baja escolaridad, incluso más baja para los trabajadores que para los titulares; v) un alto porcentaje declara que la actividad informal es su ocupación principal.

Estas características sugieren que las políticas que se plantean más abajo tenderán a ser más exitosas en los segmentos mejor capacitados para superar sus limitaciones actuales, es decir sólo una fracción de las UPI, y en particular en aquellas unidades informales que posean o puedan adquirir un mayor potencial de competitividad.

## 6.2 Adaptación de marcos regulatorios para facilitar la formalización gradual

A pesar de los cambios regulatorios positivos que han tenido lugar en Perú en el pasado reciente para facilitar la creación de negocios y formalizar una microempresa

informal, en general, la regulación aún no es propicia para un proceso gradual de formalización con una fase previa que permita el aprendizaje práctico de las ventajas de ser formal. Tokman (2010) destaca este rasgo para la mayoría de países de América Latina y el Caribe.

a) **La ley de MYPES.** Un primer ejemplo se halla en el marco tributario. Si bien contempla un avance con el Régimen Único Simplificado (RUS), de bajo aporte tributario para microempresas e independientes que cumplan ciertos requisitos, establece también que las microempresas que se formalicen siguiendo la segunda Ley MYPE deben pagar anticipadamente el 19% de sus ventas como Impuesto al Valor Agregado (IVA) antes de cobrar sus facturas a 30 día o 60 días o más. Esta obligación, para una microempresa que posee un capital de trabajo muy pequeño, implica quedar descapitalizada en cuestión de meses y representa una traba a su crecimiento.

Por otra parte, la misma Ley MYPE establece el derecho al *factoring*, es decir, al descuento de las facturas emitidas por la microempresa registrada en un banco para obtener el cobro de la factura antes de su cobranza al comprador. Desafortunadamente, la concepción del *factoring* supone que los bancos son accesibles a todas las microempresas recién formalizadas –un hecho que no ocurre en la práctica– y más aún, que los titulares de las microempresas pueden destinar un día a la semana a hacer la cola del banco y negociar las facturas emitidas durante esa semana, hecho que tampoco es realista.

Para las pequeñas y microempresas que no se formalicen en el marco de la segunda Ley MYPE, la situación es peor aún ya que las normas tributarias no les reconocen el derecho a emitir factura, con lo que las microempresas no registradas no pueden descargar tributariamente las compras que efectúan. Esto es, claramente, un gran desincentivo para entrar en procesos de subcontratación como proveedoras de empresas medianas o grandes, porque deben pagar el IVA al facturar sus ventas, pero no pueden descargar lo que pagaron por IVA en sus compras de insumos.

b) **Las normas laborales.** Un segundo ejemplo se deriva de las normas laborales. El mayor componente de costos laborales de una



Durante los años de aceleración del crecimiento económico, es posible detectar una mayor movilización en el sector informal vinculado a comercio y servicios.

microempresa no son los costos no salariales, sino el salario mínimo, cuyo nivel en el Perú excede las posibilidades de las microempresas informales por su baja productividad, en particular aquellas que se encuentran fuera de Lima (véase García, 2008a). Nuevamente, un enfoque que estableciera dos o tres salarios mínimos diferenciados sería muy útil durante el proceso gradual de formalización de la economía peruana.

- c) **Regulaciones municipales.** Un tercer ejemplo se encuentra en los marcos regulatorios municipales, que ignoran la posibilidad de aprovechar espacios públicos para el comercio o la venta de servicios informales, pero establecen medidas coercitivas o punitivas para el ejercicio de venta de bienes y servicio en la vía pública, sin resultado positivo a la vista.
- d) **Derechos de propiedad.** Un cuarto ejemplo se halla en las regulaciones del derecho de propiedad. Para muchos informales, debería simplificarse la prueba de pertenencia de sus muy pequeñas propiedades, hecha difícil por los procesos históricos de apropiación y subdivisión de la propiedad de hecho y ausencia de actos jurídicos efectivamente registrados. De otro modo, pierden la posibilidad de usarla como base para la obtención del crédito, sin el cual es muy difícil que puedan evolucionar.

Así como los ejemplos recién descritos, se pueden encontrar otros inconvenientes para la adaptación a

un proceso gradual de formalización en los marcos legales a nivel local (municipal) para la apertura de negocios y en los marcos de la seguridad social en salud y en pensiones.

### 6.3 Asociatividad, consorcios, redes y subcontratación

Para que las políticas públicas puedan ser eficaces, es indispensable reunir en grupos numerosos las unidades informales para que las mismas alcancen masa crítica sobre la cual puedan incidir las medidas de política. Esto implica promover la asociatividad en formas muy diversas. El tema clave, entonces, es la promoción de consorcios de microempresas, de redes que integren a microempresas con empresas de mayor tamaño y de procesos de subcontratación de un amplio número de microempresas informales. Este tema, como el acceso al crédito y a capacitación en gestión, tecnología y asistencia técnica, promoción de escalas mayores por medio de ferias y centros de servicios, y el acceso a protección en salud, son los temas claves para impulsar el aumento de la productividad en, al menos, una fracción de las actividades informales urbanas.

Es posible que el instrumento idóneo para promover la asociatividad sea el crédito. Las experiencias en materia de microfinanzas de diferentes países –incluyendo la de COFIDE en el Perú con programas de crédito para pequeños productores– señalan que pueden establecerse contratos de crédito a un conjunto de microempresarios, sujetos a etapas de avance en

la estrategia de un proyecto: organización, acceso a mercados, adopción de productos, tecnologías y calidad, hasta culminar con las ventas para reponer el crédito.

## 6.4 Acceso al crédito

Por definición, las unidades informales poseen un muy bajo nivel de capital. En consecuencia, para estas unidades, el acceso al crédito es vital. El escaso capital que poseen es íntegramente absorbido como capital de trabajo para financiar insumos, trabajo, producción y ventas. Por consiguiente, enfrentan una restricción muy fuerte en la formación de capital para invertir en pequeños equipos, en innovaciones o en entrenamiento del recurso humano.

El crédito es, entonces, importante en dos sentidos. Por un lado, las unidades informales pueden tener mayores posibilidades de expandirse económicamente si tienen acceso al crédito financiero o de proveedores. Por otro lado, es poco probable lograr aumentos de productividad sostenibles sin crédito para pequeños equipos, innovaciones y capacitación, o sin aceleraciones del crecimiento que expandan el crédito de proveedores.

La experiencia de las microfinanzas en el Perú –como las de Brasil, Colombia, Chile, México, Ecuador, Bolivia y Costa Rica– es extremadamente positiva y ha generado muy buenos resultados, con bajas tasas de morosidad. No obstante, el costo del crédito para la pequeña y microempresa sigue siendo muy elevado: las tasas de interés para microempresas son aproximadamente cuatro veces las que paga una empresa grande por una línea de crédito comercial. Existe además un claro problema de acceso: el monto que manejan las entidades de microfinanzas y los bancos comerciales que operan en microcréditos es muy bajo en relación a la demanda del segmento de pequeñas y microempresas. De hecho, el coeficiente de bancarización del país es de sólo 25%, uno de los más bajos de América Latina.

El alto grado de concentración bancaria en el Perú explica por qué los bancos operan con productos diversificados, pero no dan prioridad al crédito para pequeñas y microempresas, un tipo de crédito que suele implicar una tecnología financiera especializada. Por consiguiente, una política de expansión del crédito

hacia la microempresa, que redunde en un aumento sostenido de la productividad de este segmento, no parece ser independiente de una expansión del mercado bancario microfinanciero, que busque ampliar el número de operadores y promover productos más accesibles para la pequeña y microempresa informal.

## 6.5 Acceso a capacitación en gestión, tecnología y asistencia técnica

Junto con el acceso al crédito, otra de las restricciones que resta posibilidades de modernización a las unidades informales o independientes informales es el poco acceso a capacitación en gestión, tecnología y asistencia técnica. La baja escolaridad o la mala calidad educativa que recibieron los conductores de microempresas hacen de este un elemento clave para entender su baja productividad y la relevancia de darles acceso a capacitación en gestión y asistencia técnica. En el pasado, los programas de promoción y servicios de desarrollo empresarial, –entre ellos el Programa “Mi Empresa” del MTPE o el PROMPYME del Produce–, han experimentado positivamente con bonos que permitieran a las microempresas informales pagar y acceder a servicios de apoyo en estos temas. El gran problema es que, debido a la complejidad que plantea la legislación y reglamentación tributaria para las microempresas, un alto porcentaje de estos bonos fue utilizado para financiar ayuda en técnicas contables y declaraciones tributarias.

El enfoque de otorgamiento de bonos para acceder a capacitación, aprendizaje de una nueva tecnología y asistencia técnica para ponerla en marcha sigue teniendo vigencia, tanto para las entidades de

“La baja escolaridad o la mala calidad educativa que recibieron los conductores de microempresas hacen de este un elemento clave para entender su baja productividad y la relevancia de darles acceso a capacitación en gestión y asistencia técnica”

promoción como para aprovechar el otorgamiento de crédito como canal de incidencia en esta dirección. En el pasado, estos esquemas ya han operado en realidades muy diversas como el programa de promoción de la pequeña industria de Chile, el fondo MIPYME de México, el Pro Intec de Guatemala o el FOSEDEH de Honduras.

Para microempresas industriales, agroindustriales y de construcción, y también para independientes con oficios y un cierto nivel de calificación, puede estudiarse la posibilidad de escoger un pequeño número de tecnologías básicas, que les permita elevar su productividad y establecer canales privados y públicos para difundir estas tecnologías y hacerlas accesibles a muy bajo costo. Los CITE (Centros de Innovación Tecnológica) creados por el Ministerio de la Producción para la tecnificación y la innovación, así como los grandes centros privados de capacitación laboral, han estado colaborando en el diseño de pequeños paquetes de un número reducido de tecnologías simples, que pueden posteriormente ser difundidos localmente.

## 6.6 Ferias y Centros de Servicios

Un alto porcentaje de los independientes informales son comerciantes ambulantes y trabajadores por cuenta propia que prestan servicios (electricistas, gasfiteros, reparadores de artefactos, copiadores de llaves, relojeros, limpiadores de ventanales, lustrabotas). La situación de estos comerciantes podría mejorar si ganan presencia y son más accesibles al público estableciéndose en ferias comerciales ubicadas en ámbitos clave de cada distrito del país. Los dedicados a servicios, lo harían en centros de servicio. El costo de instalación de las ferias es relativamente bajo y el rendimiento que generan en términos de facilitar la organización y progreso de los pequeños comerciantes es elevado. Rodríguez e Higa (2010) señalan que una proporción elevada de UPI operan con pequeños activos que son de su propiedad. El proceso de acceso a ferias y centros de servicios ayudaría a separar el capital familiar del capital para el emprendimiento informal, que es normalmente el primer paso que permite arriesgar el capital del emprendimiento para fines tales como la obtención del crédito, como señala Tokman (2010).

Algo similar puede plantearse para los servicios prestados por independientes informales. Es factible la instalación de centros de servicios en los que puedan

“Para microempresas industriales, agroindustriales y de construcción, e independientes con oficios puede estudiarse la posibilidad de escoger un pequeño número de tecnologías básicas, que les permita elevar su productividad y establecer canales privados y públicos para difundir estas tecnologías y hacerlas accesibles a muy bajo costo”.

agruparse una variedad de servicios personales y a empresas, a costo bajo, en la medida en que comparten insumos comunes. Esto implica un fuerte beneficio, ya que la población de cada distrito sabe que puede tener acceso a una variedad de servicios al tomar contacto con estos centros. Este proceso ya está ocurriendo en los antiguos y pequeños centros comerciales, que van transformándose paulatinamente en centros de servicios y en ubicación para vendedores ambulantes, por lo que las entidades de promoción y gobiernos locales podrían aprovechar esta tendencia, expandirla y mejorarla.

## 6.7 La protección laboral para empleos informales

Mejorar la protección laboral de los asalariados informales es uno de los desafíos más importantes, ya que implica acciones distintas según se trate de asalariados en unidades informales o asalariados informales en empresas formales.

En el caso de los asalariados en unidades informales, la mejora de la protección laboral es parte de la estrategia gradual de formalización con una fase de aprendizaje previo. Implica promover gradualmente el cumplimiento de la legislación laboral a medida que la microempresa va absorbiendo las políticas que le permiten una mayor integración al desarrollo de segmentos modernos y a medida que aumenta su productividad.

“Para los empleos informales en empresas formales, un factor decisivo es la fiscalización. A ello se agrega la difusión y absorción gradual de un criterio de competitividad por aumento de la productividad, en reemplazo del criterio de bajos costos laborales”.

En cuanto a los asalariados informales que trabajan en empleos domésticos en el hogar, el tema central es la fiscalización para el cumplimiento de al menos dos factores importantes: el pago periódico del monto de remuneración acordada y el acceso al seguro de salud.

Para los empleos informales en empresas formales, un factor decisivo es la fiscalización. A ello se agrega, como ya se mencionara, la difusión y absorción gradual de un criterio de competitividad por aumento de la productividad total entre las empresas formales locales en reemplazo del criterio de bajos costos laborales. Así se podría ir reemplazando la legislación laboral vigente, al establecer mayor estabilidad relativa en los contratos de empleo con mayor

facilidad de entrada y salida, asociada a un esquema de flexiseguridad.

## 6.8 La protección social para informales

La mejora de la protección social, en salud y pensiones, para los ocupados informales de empresas formales o de hogares es esencialmente un tema de mejora de la fiscalización. En cambio, para los ocupados del sector informal existe el obstáculo de sus bajos ingresos laborales, pero también un factor favorable: la ley de los grandes números. El acceso a salud es uno de los factores que más incide en la productividad y contribución al producto del sector informal, ya que las enfermedades y accidentes, dados los muy bajos ingresos laborales, se tornan un escollo muy difícil. Respecto de la protección en salud, altamente valorada por un trabajador informal, desde el punto de vista actuarial es viable reducir los costos de acceso con una incorporación gradual y masiva de trabajadores informales a las capas básicas de cobertura, para posteriormente ir ampliando el número de capas, como señala la experiencia de Colombia, Chile y otros países. De hecho, este era el esquema original previsto en la propuesta de la segunda Ley MYPE para los conductores y trabajadores de las microempresas informales y formales, incluyendo los familiares, con una aproximación mixta basada en mejorar su acceso a Essalud y al Sistema Integral de Salud (SIS).

El costo de instalación de las ferias es relativamente bajo y el rendimiento que generan en términos de facilitar la organización y progreso de los pequeños comerciantes es elevado.



Foto CIES

## 7. Las políticas hacia el pequeño productor agropecuario

En general, la actividad rural no agropecuaria registra mayores ingresos que la pequeña producción agrícola y absorbe una menor proporción del empleo. Esta es la razón por la que, siguiendo a Díaz, Saldaña y Trivelli (2010) focalizaremos la atención en la pequeña producción agrícola.

**a) Contexto.** A la inversa de lo registrado en las actividades informales no agropecuarias, el alto crecimiento de la economía entre 2002 y 2008 incidió poco sobre el crecimiento del producto y productividad de la pequeña producción agropecuaria tradicional, excepto en los valles de la costa donde el crecimiento de la agricultura comercial vinculada a las exportaciones sí estimuló la producción de los pequeños productores insertos en ese proceso. De acuerdo con la evidencia del estudio de Díaz, Saldaña y Trivelli (2010), la aceleración del crecimiento económico tampoco transformó significativamente a este segmento. Por sus rasgos estructurales de muy escaso acceso a recursos y desconexión por falta de comunicaciones con los mercados, el vasto segmento de pequeños productores agropecuarios, particularmente en la Sierra y Selva, permanece prácticamente sin ser transformado.

Siguiendo a Díaz, Saldaña y Trivelli (2010), entre 2001 y 2007 el crecimiento de la PEA total es relativamente elevado, entre 2% y 3% anual, lo que se explica por el significativo aumento de la tasa de actividad femenina. Esto hace que, a fines de ese período, la proporción de la PEA Rural en la PEA Total sigue siendo elevada (alrededor de 30% de la PEA total del país), lo que ya es un indicador de que al Perú le falta mucho tiempo para alcanzar un desarrollo más integrado, que supone una proporción de PEA Urbana bastante más elevada. Aproximadamente dos tercios de la PEA rural agropecuaria se ubica en la Sierra, en donde se verifican elevadas tasas de pobreza y pobreza extrema, y una elevada proporción de estos trabajadores son mayores de 45 años. La tasa de desempleo es muy baja, un 1%, como suele verificarse en la agricultura tradicional en muchos países de América Latina.

**b) Bajos ingresos.** Respecto a los ingresos laborales, Díaz, Saldaña y Trivelli (2010) destaca que, a diferencia de lo registrado en el sector informal urbano, el ya bajo ingreso laboral promedio de la pequeña producción agrícola *decreció* en términos reales entre 2001 y 2007, excepto para los conductores, cuyo ingreso promedio registra un alza de 25%. Los niveles de ingreso laboral mensual de los peones rurales en actividades agrícolas eran en el 2007 sumadamente bajos: alrededor de US\$110 mensuales del año 2007 para hombres y de US\$80 para mujeres. El subempleo por ingresos es sumamente elevado, particularmente en la Sierra, donde se ubica entre el 75% y 92% según las categorías de análisis<sup>9</sup>.

**c) Productividad.** El principal objetivo para el segmento de pequeños productores agropecuarios, más que el aumento del empleo, debería ser el aumento sistemático de la productividad. Múltiples experiencias de países emergentes señalan que partiendo de niveles muy bajos, los aumentos de productividad en estos segmentos pueden ser muy elevados aún con tecnologías simples y acciones que comprometen un bajo nivel de recursos.

Una variable clave para entender la dificultad de introducir políticas para el aumento de la productividad en este segmento es la muy elevada dispersión geográfica de los pequeños productores, que eleva enormemente el costo de llegada. El patrón común que enfrenta el pequeño productor, es su muy débil acceso a recursos y mercados, con excepción de los pequeños productores ubicados en los valles de la costa que fueron beneficiados por el aumento de las exportaciones agrícolas, para quienes dichas restricciones son de menor intensidad. Son especialmente marcadas las limitantes que enfrentan en materia de tierra, educación y calificación laboral, capital, crédito, insumos, tecnologías agrícolas, riego, vías de comunicación y acceso a mercados. Consecuentemente, las propuestas se concentrarán en esos temas.

9. El ingreso mínimo de referencia para el cálculo del subempleo es estimado con línea de ingresos derivada de línea de pobreza por dominios y número de perceptores de ingreso por hogar.

## 7.1 Propiedad y explotación de la tierra

Un primer aspecto por analizar es que, en promedio, sólo 17% de quienes poseen tierras tienen un título de propiedad sentado en Registros Públicos. Este porcentaje es mayor en la Costa y para no pobres, mientras que es mucho menor en la Sierra y Selva, y para los pobres, según Díaz, Saldaña y Trivelli (2010). Por consiguiente, una primera propuesta es actualizar la titulación y registro de la propiedad usando criterios más pragmáticos y accesibles para los pequeños campesinos. El ser propietario legal no sólo puede inducir un mayor número de pequeños esfuerzos de mejoramiento productivo, sino utilizar esos títulos como colateral para la obtención de préstamos.

## 7.2 Educación y calificación laboral

Las tasas de escolaridad en educación primaria y secundaria son bastante menores en el ámbito rural que en el urbano. Y son menores aún para la población vinculada a las pequeñas explotaciones agropecuarias, según Jaramillo (2004). También es probable que la *calidad* de esa educación sea peor a la recibida en áreas urbanas, lo que tiene incidencia en la capacidad de los pequeños productores para asimilar técnicas y procesos. La respuesta no es fácil, ya que supone incrementar los esfuerzos en educación hacia áreas de alta dispersión. Por otra parte, es probable que una propuesta como la de ofrecer un paquete pequeño de tecnologías accesibles y de alto rendimiento pueda superar esta barrera, en la medida que dicha propuesta sea de fácil acceso al campesinado sin necesidad de aumentar años de escolaridad en educación formal.

## 7.3 Acceso al crédito

El acceso al crédito del pequeño productor agrícola es más débil que el de la microempresa urbana. Esto se debe no sólo a problemas de garantías o rendimientos, sino a la muy baja presencia de bancos y entidades de microfinanzas en áreas rurales y a la alta dispersión geográfica de los pequeños productores. Una mayor especialización de entidades en microfinanzas de muy pequeña escala, créditos asociativos a pequeños productores y la reproducción de esquemas y tecnologías de microfinanzas ya probados en otras experiencias, podría contribuir a llenar este vacío.

## 7.4 Insumos, producción y asistencia técnica

Díaz, Saldaña y Trivelli (2010) señalan que el gasto medio anual en insumos es de S/.476 del año 2007, equivalentes a unos US\$170. El gasto en asistencia técnica es aún menor: S/.133 anuales, que equivalen a US\$47.5 del 2007. Tales estimados corresponden a la fracción de pequeños productores que podía efectuar esos gastos, aproximadamente un 1% del total. Estas cifras se asocian a una producción bruta anual por unidad productora de S/.2.684 en el 2007, equivalentes a US\$958 dólares anuales, de la cual sólo un 31% se destina al mercado.

Dichas cifras sugieren que el producto por trabajador en la pequeña producción agropecuaria no es superior a un promedio de US\$400 a US\$500 por año (US\$43 por mes) con cifras al 2007. La producción total por explotación es mucho menor que ese promedio para los campesinos pobres y mayor para no pobres. De manera similar, el porcentaje de esa producción que se destina al mercado es mayor al promedio de 31% para campesinos no pobres y menor para los pobres. Estas cifras son irrisorias e indican que si se desea avanzar realmente en estos temas es imprescindible desarrollar gradualmente esfuerzos masivos y no puntuales, a los que pueden incorporarse agencias del gobierno nacional y de los gobiernos regionales, además del sector privado.

## 7.5 Riego y tecnologías apropiadas

La pequeña producción agrícola en el Perú es muy sensible al régimen de lluvias y acceso al riego. El régimen y estacionalidad de las lluvias hacen que en promedio se necesite el grueso del trabajo agrícola sólo seis meses por año, como señalan Díaz, Saldaña y Trivelli (2010), por lo que es claro que al multiplicar el acceso al riego, sobre todo a técnicas que utilicen eficientemente el recurso, se estaría contribuyendo decisivamente a aumentar la productividad. La respuesta convencional de grandes inversiones en infraestructura de retención de agua y riego, dada la dispersión geográfica de los productores, implicaría en el Perú una relación costo-beneficio extremadamente alta. En consecuencia, es necesario explorar propuestas no convencionales.

Una de esas propuestas provino de una entidad privada, el programa Sierra Productiva, del Instituto



**El programa Sierra Productiva cuenta con un enorme potencial para promover tecnologías simples en la actividad informal rural, aunque todavía no existe un estudio que confirme su impacto real.**

para una Alternativa Agraria, iniciado quince años atrás en la región Cusco y hoy extendido a muchos otros distritos y provincias del país. El programa hace énfasis en un número pequeño de tecnologías simples y accesibles, de muy bajo costo (entre us250.- y us350.- el paquete del conjunto de tecnologías), que pueden ser implementadas gradualmente a medida de que el campesino dispone de los recursos para adquirirlas. Son instruidas en forma sencilla, por líderes indígenas campesinos y no requieren de un aumento de educación formal.

No se dispone de evaluaciones de impacto de ese programa, lo que sería un paso útil antes de recomendarlo en forma masiva. Pero el programa Sierra Productiva informa que aproximadamente 40 mil familias campesinas registran avances significativos en materia de productividad, ingresos, salud y nivel de vida. También se señala una mayor conexión e integración hacia los mercados locales. Aunque no se han desarrollado estudios formales sobre este programa y sus resultados, sus enfoques se han difundido y actualmente varios gobiernos regionales están promoviendo y apoyando su ejecución. El CEPLAN, entidad estatal responsable de los planes de largo plazo, ha incorporado a este programa como una de sus prioridades. Dado que el Estado peruano ha priorizado en la lucha contra la pobreza los programas sociales que transfieren dinero o aquellos orientados a nutrición, salud, escolaridad, etc., no hay una incompatibilidad con el enfoque de elevar la productividad de los campesinos pobres. De hecho, se está constatando que una parte del aporte que reciben las familias campesinas por el

programa Juntos se está destinando a adquirir poco a poco el grupo de tecnologías simples de Sierra Productiva.

Este tipo de programas podría, según la información de sus responsables, tener efecto en la productividad del campesinado y el rendimiento de la pequeña propiedad campesina. Vale la pena entonces la necesidad de evaluar su impacto para poder contar con información adecuada. De acuerdo a lo que informan los gestores de Sierra Productiva, el programa posee un efecto notable en las familias campesinas, porque la mayor y mejor nutrición, el uso de agua filtrada, la disponibilidad de agua caliente, el uso de baños secos y los excedentes generados les permite mejorar su salud y condiciones de vida.

## **7.6 Vías de comunicación y acceso a mercados**

Es importante enfatizar que, dada la dispersión geográfica del pequeño campesinado y el alto costo de la construcción de infraestructura, es probable que un proceso gradual de diversificación de la producción y aumento de la productividad vaya induciendo poco a poco demandas de mejoras de comunicación y acceso a mercados. Las respuestas no vendrán sólo del Estado, sino de los propios campesinos interesados en este avance y, sobre todo, de las empresas privadas atraídas por la posibilidad de establecer cadenas productivas que absorban parte del excedente de producción campesina, sea para el mercado interno o para mercados externos.



## 8. Conclusiones

El énfasis es en dos conjuntos de políticas: i) las orientadas a promover un rápido crecimiento económico a largo plazo con mayor creación de empleos formales; e ii) las dirigidas a elevar la productividad e ingresos en segmentos informales.

El primer conjunto implica acciones para acelerar la creación de empleos de productividad aceptable y simultáneamente promover una institucionalidad que permita una mayor creación de empleos formales protegidos. Esto implica:

### **Aceleración del crecimiento del empleo formal:**

1. Fortalecimiento de la especialización en mercados externos. Entre las acciones necesarias, sobresalen las orientadas a capturar nuevos mercados externos que permitan, dentro del país, la difusión de mayores escalas de producción con retornos crecientes y costos medios decrecientes. Esta tendencia está presente en el comercio internacional actual y es un rasgo estilizado de todas las experiencias de economías emergentes exitosas.
2. Cadenas y redes productivas. En un país pequeño, se puede acceder a escalas mayores a través de redes de empresas, consorcios, cadenas productivas, procesos de subcontratación y formas diversas de articulación entre pequeña y gran empresa. Este proceso de mayores escalas de producción ya comenzó en el Perú con las exportaciones no tradicionales, desde mediados de la última década, y el tema es cómo remover obstáculos para que se difunda y multiplique. La mayor articulación entre empresas grandes y pequeñas, y la diversificación de productos contribuyen a difundir aumentos de productividad hacia las pequeñas, lo que facilita su mayor crecimiento y el de su empleo.
3. Convergencia del sistema de incentivos. Desplazarse en la dirección antes señalada significa una mayor convergencia del sistema de precios e incentivos relativos, hacia la elevación de la rentabilidad en transables no extractivos respecto a no transables, que es hacia donde es

imprescindible diversificarse. Además, trasladar recursos y promover la inversión privada en los próximos años para acelerar el aumento de la productividad, porque son las actividades que definen la especialización del país en el contexto mundial y deben soportar la mayor competencia externa.

### **Mejora de la protección laboral:**

La evidencia acerca de lo sucedido en 2002-08 sugiere que una proporción muy importante del aumento del empleo registrado en empresas formales fue, de hecho, empleo informal no protegido. Esto se explica por varias razones: regímenes laborales que avalaban la desprotección, uso de personal sin contrato o con contratos sin protección, proclividad a informalizar parte de los procesos para reducir costos laborales y el convencimiento de que la competitividad de las empresas dependía críticamente de los bajos costos laborales, lo que inducía ese tipo de contrataciones. Por consiguiente, si se desea acelerar el crecimiento del empleo formal, además de sostener un alto crecimiento económico es relevante mejorar gradualmente la institucionalidad laboral:

1. Difundir desde el Gobierno que la mejora de la competitividad de las empresas depende del crecimiento de la productividad total en las mismas y no de los bajos costos laborales;
2. A medida que ese nuevo mensaje sea adoptado por el grueso de las empresas en Perú, es posible

“La mayor articulación entre empresas grandes y pequeñas, y la diversificación de productos contribuyen a difundir aumentos de productividad hacia las pequeñas, lo que facilita su mayor crecimiento y el de su empleo”.

moverse en la dirección de un cambio en la institucionalidad laboral más coherente con la necesidad de aumentar la productividad total.

3. Ese cambio apuntaría a una mayor estabilidad relativa que permita establecer incentivos al aumento de la productividad, pero con mayores facilidades de entrada y salida, es decir un menor costo laboral por unidad producida en la contratación y despido.
4. Para esto último es útil explorar un sistema de flexiseguridad que permita integrar la CTS como un seguro de desempleo y la reconversión y reentrenamiento laboral de los afectados.
5. Complementaría este esquema, un salario mínimo diversificado cuyo reajuste dé señales a las empresas hacia al aumento de la productividad. De este modo, la institucionalidad laboral comenzaría a desplazarse hacia una mayor coherencia con el objetivo de promover aumentos de productividad.

### **Las políticas para elevar la productividad e ingresos en sectores informales.**

Las reformas, políticas y bonanza externa registradas dentro del período 1992-2008, fueron importantes para explicar el más rápido crecimiento de la inversión y del PIB con mayor participación del sector privado entre 2002 y 2008. No obstante, como emerge de Morales, Rodríguez, Higa y Montes (2010); Rodríguez e Higa (2010) y Díaz, Saldaña y Trivelli (2010), todos esos cambios tuvieron un efecto muy tenue sobre las tasas de informalidad de la economía, que permanecen hasta la actualidad entre las más elevadas de América Latina. Esto se debe al muy lento decrecimiento del empleo informal urbano y a que se mantienen muy altas las tasas de informalidad en el ámbito rural.

No obstante, no se debe confundir la permanencia en el tiempo de una elevada tasa de informalidad con el hecho de que no haya habido cambios al interior de la misma. La evidencia del estudio de Rodríguez e Higa (2010) apunta a que, en lo relativo a actividades informales *no agropecuarias*, entre 2002 y 2008 se registra un alto ritmo de crecimiento del producto, que explica por qué el promedio del valor agregado entre 2004 y 2008 representó alrededor de un 10% del PIB nacional. Lo mismo sucede con la

“Una mayor especialización de entidades en microfinanzas de muy pequeña escala, créditos asociativos a pequeños productores y la reproducción de esquemas ya probados en otras experiencias podría contribuir a mejorar el acceso al crédito del campesinado”.

productividad, el ingreso laboral medio y el empleo. Esta notable dinámica está concentrada esencialmente en comercio y servicios, y en mucho menor grado en manufactura y construcción. A la inversa, Díaz, Saldaña y Trivelli (2010) señalan que el sector de muy pequeños productores agropecuarios, particularmente los ubicados en la Sierra y Selva, permanece con muy pocos avances, excepto en los valles de la Costa con los pequeños productores incorporados al aumento de las exportaciones agropecuarias.

Respecto de las políticas hacia las actividades informales urbanas, conviene ser realista y percibir que tales políticas incidirán en una fracción de estas unidades, las que posean potencial competitivo para el futuro. Lo esencial es no adoptar medidas que lesionen su notable capacidad de adaptación y crecimiento, y promover acciones en la dirección de:

1. Establecer que el pasaje a la formalidad es voluntaria y que comprende una fase de aprendizaje en la práctica para no lesionar aportes productivos.
2. Adopción de cambios en varios marcos regulatorios para que reconozcan la realidad informal del país, faciliten el crecimiento de las unidades informales y permitan un pasaje gradual a la formalidad.
3. Promover la asociatividad en consorcios y la subcontratación con empresas mayores para que sea posible que las políticas lleguen efectivamente a grupos de unidades informales.

“A medida que el aumento de la productividad y diversificación de productos vaya mejorando, será indispensable el acceso a infraestructura de comunicaciones y caminos para integrar la economía campesina de pequeñas explotaciones a los mercados”.

4. Fortalecer el acceso al crédito, factor decisivo para el crecimiento de la productividad de las unidades informales.
5. Dar acceso a capacitación en gestión, a la asistencia técnica y a la posibilidad de adquirir nuevas tecnologías.
6. Para el caso de comerciantes y trabajadores de servicios, que son la mayoría del empleo en unidades informales, promover su instalación en ferias y centros de servicios.
7. Dar pasos viables en la dirección de mejorar la protección laboral y social.

Para el caso del segmento de pequeños productores agrícolas, los objetivos principales de la propuesta son promover el aumento de la productividad de la mano de obra y de los rendimientos de la tierra y vincular a los pequeños productores con los mercados para integrar estos segmentos al crecimiento económico. Para esto, se propone:

1. Promover la titulación y el registro de tierras como paso para estimular avances y proveer de un colateral para el acceso al crédito.

2. Consolidar en la práctica las pequeñas explotaciones en mayores extensiones para permitir el acceso común a tecnología.
3. Fortalecer el acceso a la educación rural, en cobertura y calidad, y la calificación en pequeñas tecnologías accesibles a los pequeños productores.
4. Iniciar un proceso de acceso al crédito que prácticamente no existe para este segmento, debido a la muy baja bancarización del país y la ausencia de pequeños productos financieros adaptados a esta realidad.
5. Fortalecer el acceso a insumos y asistencia técnica, prácticamente inexistentes.
6. Una vez evaluado el impacto efectivo del programa Sierra Productiva, y si se constatan resultados positivos, promover y facilitar el acceso al mismo, que con una decena de tecnologías simples, accesibles y de bajo costo, posee un alto impacto sobre la productividad, los rendimientos de la tierra y la calidad de vida de las familias campesinas.
7. A medida que el aumento de la productividad y la diversificación de productos vaya mejorando, será indispensable el acceso a infraestructura de comunicaciones y caminos para integrar la economía campesina de pequeñas explotaciones a los mercados.

Como se desprende de lo expuesto, las políticas públicas no pueden concentrarse sólo en el crecimiento de las actividades formales, sino que deben también preocuparse por integrar gradualmente al crecimiento a la vasta proporción del empleo del país ubicada actualmente en segmentos informales urbanos y sobre todo rurales, que absorben hoy la mayor parte del empleo.

## Bibliografía

- Chacaltana, J. (2004). Capacitación laboral proporcionada por las empresas, CIES.
- Chacaltana, J. y García N. (2004). Estabilidad Laboral, capacitación y productividad. En Políticas de Empleo en Perú, Volumen II, CIES, Lima.
- Chacaltana, J. y Yamada, G.(2009). Calidad del Empleo y Productividad Laboral en Perú. BID, Documento de Trabajo.
- Díaz, R., R. Saldaña y C. Trivelli (2010). “Oferta y demanda en la pequeña agricultura: una mirada a la situación del Perú actual” en J. Rodríguez y A. Berry (editores): Desafíos laborales en América Latina dos décadas después de las reformas estructurales. Bolivia, Paraguay y Perú (1997-2008). Lima: PUCP-IEP.
- García, N. (2007). Aumento de la productividad y reajuste del salario mínimo. CNTE.
- García, N. (2008a). Reajuste del salario mínimo, las MYPE y la canasta de consumo. CNTE /Proyecto MYPE Competitiva /USAID, Lima.
- García, N (2008b). La ignición del crecimiento de la productividad. CNTE, Lima
- Jaramillo, M. (2004). Política de recursos humanos para la agricultura comercial. En Políticas de empleo en Perú, Vol. I, CIES, Lima.
- Jorgenson, D. y K. Vu (2010a). Potential Growth of the World Economy. Journal of Policy Modelling.
- Jorgenson, D. y K. Vu (2010b). “América Latina y la Economía Mundial”, en Coremberg y Perez Garcia (eds): Fuentes del Crecimiento de la Productividad en Europa y América Latina, Fundación BBVA, Bilbao, España.
- Jorgenson, D. (2009). The Economics of Productivity, Edward Elgar Publishing, U.K.
- Jorgenson, D., Weldeau, D., Kuroda, M. & Motohashi, K. (2007). Productivity in Asia: Economic Growth and Competitiveness.(Japan, China, Taiwan, Korea and USA).Edward Elgar Publishing Co. N. York.
- Jorgenson, D. (2002). “Investment and Growth” in Econometrics, Vol 3, The MIT Press, Cambridge, Massachusets.
- Jorgenson, D. (2000). Econometric Modeling of Producer Behavior, en Econometrics, Vol I, Cambridge, MIT Press.
- Jorgenson, D., F. Gollop, & M. Fraumeni (1999). Productivity and US Economic Growth. toExcel, New York.
- Jorgenson, D.(1995). “Productivity and Postwar US Economic Growth”, in Productivity, Vol 1, Postwar US Economic Growth, The MIT Press, Cambridge Massachusets.
- Krugman, P. (1979). “Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade”. Journal of International Economics, 9, No 4, November.
- MEF (2009). Marco Macro-económico Multianual 2010-2011.
- Morales, R., J. Rodríguez, M. Higa y R. Montes (2010). “Transiciones laborales, reformas estructurales y vulnerabilidad laboral en el Perú: 1998-2008” en J. Rodríguez y A. Berry (editores): Desafíos laborales en América Latina dos décadas después de las reformas estructurales. Bolivia, Paraguay y Perú (1997-2008). Lima: PUCP-IEP.
- OECD (2007). Technology Outlook. Paris
- Rodríguez, J. y M. Higa (2010). “Informalidad, empleo y productividad en el Perú” en en J. Rodríguez y A. Berry (editores): Desafíos laborales en América Latina dos décadas después de las reformas estructurales. Bolivia, Paraguay y Perú (1997-2008). Lima: PUCP-IEP.
- Tokman, V. (2008). Flexi-seguridad con informalidad. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 70, CEPAL, Santiago.
- Tokman, V. (2010). Informalidad en América Latina: Balance y Perspectivas. El Colegio de México, México.