

Medidas urgentes para mejorar la situación del empleo en el Perú

Julio Gamero – UNI¹

Mejorar la situación del empleo en nuestro país supone enfrentar un problema de dos dimensiones: (i) la cantidad del empleo que necesita crearse anualmente para reducir la tasa de desempleo abierto, y (ii) la calidad del empleo que se requiere generar para que este se convierta en el medio eficaz de la reducción de la pobreza.

En el primer caso, la capacidad de la economía para generar empleo no parece haberse modificado sustantivamente desde la década pasada. Es decir, continuaría requiriéndose de un punto de aumento en el PBI per cápita para incrementar en medio punto el empleo. Si esto es así, y no hay una modificación importante en la calidad del crecimiento económico, para que el desempleo no aumente se estarían necesitando tasas cercanas al 7% anual.

De continuar el mayor dinamismo de la demanda interna, produciéndose encadenamientos al interior del vector de crecimiento, y la continua diversificación de nuestras exportaciones hacia bienes y servicios con mayor presencia de valor agregado, la demanda de empleo ante variaciones del PBI podría aumentar. Esto, sin embargo, es un proceso a mediano plazo.

La segunda dimensión del problema se resuelve –esencialmente– a mediano plazo, también con medidas administrativas, como se verá más adelante. Entre las medidas necesarias, pero de efecto no inmediato, se encuentran: la elevación del nivel de productividad de la economía y la mayor calificación relativa de la población económicamente activa (PEA). Las políticas específicas de fomento a la microempresa urbana y a la agricultura tradicional del país suponen la generación de un marco pro empleo adecuado, que requeriría ir cimentándose para producir la reconversión productiva que necesita nuestra economía para llegar a ser una economía con mayor valor agregado.

«...la capacidad de la economía para generar empleo no parece haberse modificado sustantivamente desde la década pasada»



Foto CIES

Los sectores económicos donde predominan las microempresas son los que concentran la mayor cantidad de empleo.

La pequeña agricultura y las medianas y pequeñas empresas (mype) urbanas

Tal como se observa en el gráfico 1, los sectores económicos donde predominan las microempresas –comercio, servicios y agricultura– son los que concentran la mayor cantidad de empleo (poco más del 80%); y, al mismo tiempo, son los que tienen los problemas más serios de productividad y, por ende, de bajos ingresos. En otras palabras, si se quiere solucionar estructuralmente el problema del empleo en el país, las políticas públicas deberían brindar atención preferente, por un buen tiempo, a estos sectores.

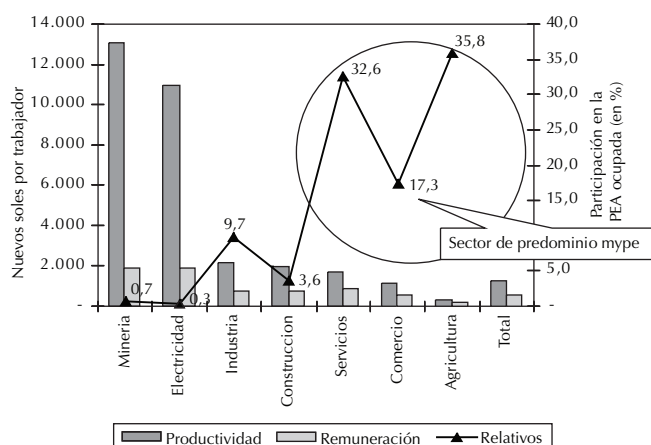
El entorno macroeconómico puede ser hostil o estimulante para la generación de empleo. En la medida que haya y se perciba estabilidad económica, la inversión privada tenderá a aumentar, así como las posibilidades de generar mayor empleo. Sin embargo, esto no garantiza que aumente el empleo adecuado² en las cantidades que el país requiere.

1/ Profesor de la Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales.

2/ Apenas un tercio de la PEA se considera con empleo adecuado. En el Perú, el principal problema es el masivo subempleo por ingresos. Más del 50% de la PEA tiene ingresos por debajo de la mitad de la canasta básica de consumo (referente para la medición

Gráfico 1

Perú, 2002: empleo sectorial, productividad e ingresos



Fuente: MTPE, Encuestas de Hogares, 2002
Elaboración propia.

Si la inversión se canaliza tan solo a los sectores de explotación de recursos naturales que requieren alta inversión en capital, como el minero, el empleo directo que se genere será cuantitativamente menor pero con ingresos adecuados. En cambio, si dicha inversión se canaliza a un sector como el agrícola de exportación (intensivo en mano de obra), el empleo aumentará, aunque esto no necesariamente significará el pago de remuneraciones más elevadas que la mínima. En consecuencia, estos empleos podrán ser formales (porque se pagan bajo la modalidad de planilla) mas no adecuados, en tanto que los ingresos percibidos se encuentran por debajo de la línea de la pobreza.

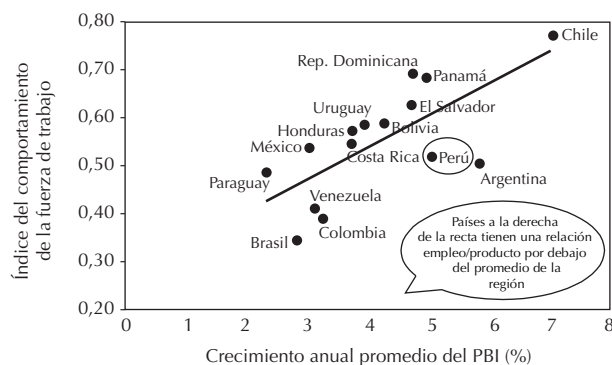
En este sentido, el crecimiento económico no es neutro en relación con la cantidad y calidad del empleo que genera. Como se observa en el gráfico 2, el Perú forma parte de los países con un desempeño empleo-producto por debajo de lo acontecido en la región.

Por lo anteriormente expuesto, las políticas públicas no pueden dejar al mercado la responsabilidad exclusiva de la generación de empleo (en cantidad y calidad). En el caso del sector agrícola, se necesita promover la conformación de una cadena de valor hacia delante y hacia atrás. Lo primero supone generar incentivos para comenzar a añadir valor agregado

del empleo adecuado/subempleo por ingresos). Si un trabajador labora la jornada normal y recibe una remuneración inferior a los S/. 640 mensuales, puede tener un empleo formal pero ingresos de subempleo, que hace que lo incluyan en la población pobre.

Gráfico 2

América Latina, relación entre crecimiento económico y empleo



Fuente: Stallings, Barbara y Jürgen Sëller (2001). "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social", en *Revista de la CEPAL*, N° 75. Santiago, Chile: CEPAL, diciembre, pp. 191-210.

a la producción primaria, aunque se comience por procesos muy simples, como pueden ser las harinas de los granos andinos. Lo segundo implica procesos de mejoramiento de la producción primaria, desde el mejor uso de los fertilizantes, mejora en las semillas hasta el adecuado uso del riego.

El Estado y el sector privado moderno tienen tareas complementarias en dichas materias. En primer lugar, quizá más concentrada en el mejoramiento de las condiciones técnicas de producción primaria: capacitación, asistencia técnica, gestión empresarial. En segundo lugar, tareas con mayor injerencia en la búsqueda y articulación de mercados, de transmitir hacia atrás de la cadena las señales del mercado en términos de calidades, cantidades y oportunidades de comercialización.

Si consideramos el caso de las microempresas urbanas, apreciamos que sucede algo similar. El Estado tiene que facilitar determinados procesos que no están

«...los sectores económicos donde predominan las microempresas –comercio, servicios y agricultura– son los que concentran la mayor cantidad de empleo (poco más del 80%); y, al mismo tiempo, son los que tienen los problemas más serios de productividad...»

en la agenda del mercado. En el sector urbano, las políticas públicas tendrían un mayor impacto a corto plazo y estarían en función de los recursos disponibles y de la estrategia a seguir. En este ámbito, el problema no pasa por la debilidad o inexistencia de los mercados (como lo puede ser para el sector de la pequeña agricultura), sino por el acceso a los mercados de mayor consumo, de mayor dinamismo.

Igualmente, eso supone trabajar en dos frentes: mejorar la eficiencia y la eficacia de la producción de la microempresa y, a su vez, facilitar procesos de articulación entre las microempresas con las empresas medianas y grandes, y con el Estado. Este último, mediante las compras estatales, puede ser un medio muy importante para la generación de empleo en sectores intensivos en mano de obra (como son los que participan en las microempresas: calzado, vestimenta, metal mecánica básica). En el caso de la empresa privada, se trata de que sus articulaciones con las microempresas descansen en mecanismos de mercado, facilitados por la acción de las políticas públicas: agilidad en los trámites, información de la oferta, crédito fiscal a las compras, franquicia tributaria a la formación de esquemas de articulación vertical, entre otros.

En el mejoramiento de la productividad de las microempresas, la acción de los programas públicos puede ser más relevante, si la intervención se hace con un enfoque de mercado. Se debe tomar las señales en términos de las especificaciones de los servicios de capacitación y asistencia técnica demandados por las microempresas. Así como, en relación con la modalidad de actuación estatal: sin actuación directa, sino mediante la promoción de la configuración de mercados de desarrollo empresarial, en los cuales el Estado se concentra en las tareas de certificación, provisión de información y de subsidio compartido.



La acción fiscalizadora del Ministerio de Trabajo es limitada.

«Hoy, no obstante el crecimiento económico, el empleo formal aún no se ha recuperado sustantivamente...»

Mejoramiento de la calidad del empleo: su formalización

Se entiende por empleo formal, todo trabajo asalariado bajo una relación laboral que implica la incorporación a la planilla, y el acceso a la seguridad y previsión social. Hoy, no obstante el crecimiento económico, el empleo formal aún no se ha recuperado sustantivamente, a pesar de que las empresas de mayor tamaño están absorbiendo empleo a mayores tasas que las más pequeñas³.

Cabe hacer una distinción entre el empleo formal y la empresa formal. Una empresa formal, que cumple con todos los requerimientos de la formalidad jurídica (registro único de contribuyentes-RUC, licencia de funcionamiento del municipio) e independientemente de su tamaño, puede incorporar –haciendo caso omiso de la legislación vigente– un cierto porcentaje de empleo *informal*, entendido como la presencia de trabajadores que carecen de algún tipo de contrato.

Una medida administrativa que rápidamente puede mejorar la calidad del empleo vigente, formalizándolo, gira alrededor del debilitamiento de la fiscalización laboral. Hoy, nadie critica los operativos que hace la SUNAT ni los controles e inspecciones que ejecuta para reducir la evasión tributaria y para fiscalizar el pago de los impuestos. Sin embargo, con solo 120 inspectores de trabajo para todo Lima Metropolitana (para una PEA que excede los tres millones), la acción fiscalizadora del Ministerio de Trabajo recibe críticas constantes⁴.

De acuerdo con la información proveniente de las encuestas de hogares⁵, se ha encontrado que la mitad de la PEA que realiza algún trabajo asalariado carece de contrato alguno. Esta situación puede tener

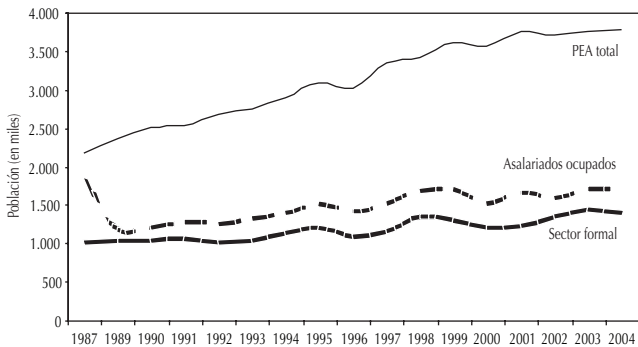
3/ Desde el año 2004, la tasa de crecimiento del empleo en las empresas de más de 100 trabajadores es más del doble que la de las empresas de menos de 10 trabajadores (MTPE, Boletines mensuales de empleo 2002–2006).

4/ En dicho sentido, la decisión del Ministerio de Trabajo de incrementar el número de inspectores en 250 es una medida favorable.

5/ MTPE (2004). “Encuestas de hogares especializada en niveles de empleo”. Lima. MTPE, PEEL, agosto.

Gráfico 3

Evolución del empleo asalariado en Lima Metropolitana, 1987-2004



Fuente: Ministerio de Trabajo, PEEL, 2005
Elaboración propia.

atenuantes en el caso de la microempresa, mas no en el de la mediana y gran empresa (que está localizada en Lima Metropolitana y cuenta con más de 50 trabajadores). En esta última categoría de empresas se ha detectado que hay un 20% de trabajadores en condiciones informales (100 mil trabajadores). Es decir, laboran para una empresa formal pero no aparecen en el libro de planillas, no tienen ningún contrato de locación de servicios, ni laboran bajo la intermediación de un *service* o de una cooperativa de trabajadores. La informalidad del trabajo, en este caso, se explicaría simplemente porque la sanción por no formalizar tiene poca probabilidad de ocurrencia, con lo cual el incentivo de evadir la normativa laboral es muy alto.

La ampliación en la cobertura de la fiscalización de la normativa laboral tendría un impacto inmediato en la formalización del empleo, con las externalidades positivas que ello produce en términos de aumento de la recaudación tributaria, los aportes a la seguridad social y a las AFP. Sin embargo, esta acción fiscalizadora debe contemplar una acción preventiva y un reconocimiento público de las empresas que cumplen sus responsabilidades laborales. Los procesos, en curso y en aumento, de responsabilidad social empresarial tienen, en este sentido, un primer punto de referencia al interior de su propia organización: sus trabajadores.

6/ Véase Gamero, Julio (2005). "Crecimiento y empleo: elemento de propuesta y debate". Lima: XVI Seminario Anual CIES. Disponible en <www.consortio.org/novedades/SEMA2005/LT/JG.pdf>.

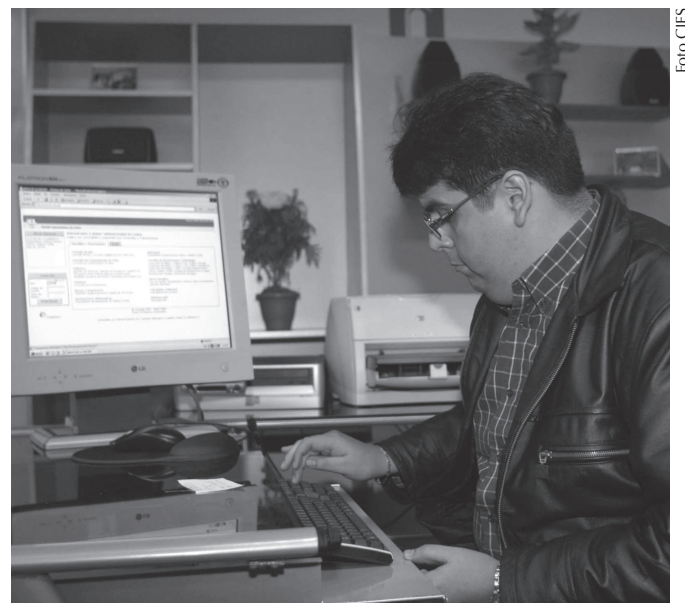
7/ En el año 2000, los sindicalizados apenas llegaban a 64.000; y en el año 2005, dicha cifra fue un poco más de 120.000.

Mejorar los ingresos laborales para que aumente el empleo adecuado

Un distintivo del crecimiento económico actual es que no ha venido acompañado de una mejora sustantiva en la capacidad adquisitiva de los sueldos y salarios promedio. En general, los ingresos por hora no presentan mayor incremento⁶. Una explicación de la casi nula mejora en los ingresos por hora promedio se vincula con la escasa participación de la negociación colectiva en la determinación de los salarios.

No obstante la recuperación de la tasa de sindicalización, esta aún es menor al 10% de la PEA sindicalizable⁷ (en el año 2000 era menos del 5% y en la década de 1980 era del 50% aproximadamente), lo cual implica que los mecanismos de la negociación salarial bilateral involucran a un porcentaje minoritario de los trabajadores. En ausencia de una presencia relevante de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva, el reajuste de la remuneración mínima se convierte, en la práctica, en la negociación colectiva de los asalariados formales.

Esto resulta un contrasentido en una economía social de mercado, que es necesario revertir. Se requiere un marco regulatorio empresa-trabajador que fortalezca las capacidades bilaterales de mediación y de relación, lo cual supone facilitar—desde el Estado— la organización autónoma de organizaciones sindicales representativas de los trabajadores. En la medida que haya un aumento de las tasas de afiliación sindical, el convenio colectivo recuperará su papel de medio para el reajuste regular de las remuneraciones de los trabajadores.



La escasa participación de la negociación colectiva en la determinación de los salarios explica la casi nula mejora de los ingresos.

Sin embargo, para que este proceso de fortalecimiento de la negociación colectiva se alinee con el objetivo de promover la competitividad de nuestra economía, la vinculación de las mejoras en las remuneraciones con las ganancias de productividad constituye una tarea ineludible. Ello supone incorporar en las políticas públicas nuevos espacios de acción y de regulación.

Si no hay un reforzamiento de la representación de los trabajadores, seguirá ocurriendo lo que ha acontecido en el último quinquenio: el PBI crece pero las remuneraciones no mejoran. Esto significa que los beneficios del crecimiento económico acaban concentrándose en un sector sin extenderse al conjunto de la PEA. Esta situación, que media entre la coyuntura y la estructura, explica el deterioro en la distribución de los ingresos laborales entre los años 2000 y 2004 (el coeficiente Gini del ingreso laboral sube de 0,52 a 0,58).

Como parte de esa reforma del marco institucional, hacia uno de mayor equidad, se requiere introducir políticas sociales que faciliten la inclusión de los sectores mayoritarios de la población en los servicios de salud y de previsión. Conviene recordar que apenas

«Un distintivo del crecimiento económico actual es que no ha venido acompañado de una mejora sustantiva en la capacidad adquisitiva de los sueldos y salarios promedio»

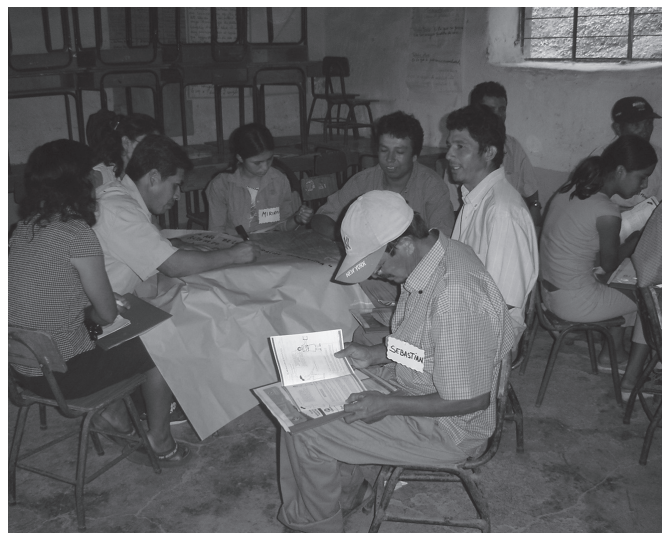


Foto CIES

Son pocos los trabajadores de las microempresas que acceden a algún seguro de salud.

uno de cada cuatro trabajadores de las microempresas tiene acceso a algún seguro de salud, y menos a una cobertura de los riesgos propios de la actividad económica.

En consecuencia, las medidas necesarias y urgentes para que aumente la cantidad de empleos de calidad suponen una implementación que media entre el corto y el mediano plazo. Asimismo, suponen una participación multisectorial (MEF, Agricultura, PRODUCE, Trabajo, MIMDES) y la implementación de mecanismos institucionales que fortalezcan espacios de mediación y de concertación social. No hay recetas simples y, menos, solo de legislación. En este aspecto, como en otros, la economía sí importa.