

¿Cómo va el empleo... y las relaciones laborales? A un año del nuevo gobierno

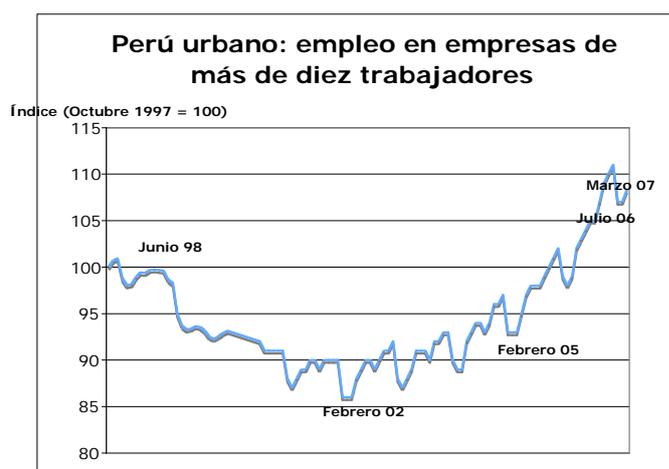
Julio Gamero, investigador CIES-UNI¹

A un año del nuevo gobierno, la tendencia en la recuperación del empleo formal (en empresas de más de diez trabajadores) es un hecho innegable. Sin embargo, con solo 17% de participación en el conjunto de la PEA, aumentos superiores al 6% apenas influyen en la mejora general del empleo: poco más del 1%. La microempresa, por su parte, aunque da empleo al 53% de la fuerza laboral del país, lo hace en condiciones de baja productividad y con escaso apoyo de las políticas públicas, de manera que los empleos que se generan no tienen las adecuadas condiciones remunerativas ni de protección social.

Ciclo expansivo y mercado laboral

En febrero de 2002 acabó el ciclo recesivo de la economía peruana que comenzó como secuela de la crisis financiera asiática de 1998. Desde que se iniciara dicha recesión, el empleo formal decreció en poco más del 15%, situación que solo se logró recuperar a comienzos de 2006. En el último año, la creación de nuevos empleos en este sector ha alcanzado tasas entre 7 y 8 por ciento.

La creación de empleos en el último quinquenio ha venido produciéndose junto con una mejora significativa de los niveles de productividad del trabajo que, lamentablemente, no se ha traducido de una manera similar en una mejora de los ingresos de los trabajadores, autoempleados y profesionales independientes. Mientras que durante el período 2001-2005 la productividad se incrementó en 4,5% y las remuneraciones mejoraron en 3%, en 2006 apenas aumentaron en 0,3%, con un incremento en la productividad de 2,5%, según cifras del BCR (Reporte de inflación, enero de 2007²).



Fuente: MTPE, PEEL, diversos Informes Estadísticos Mensuales (IEM).

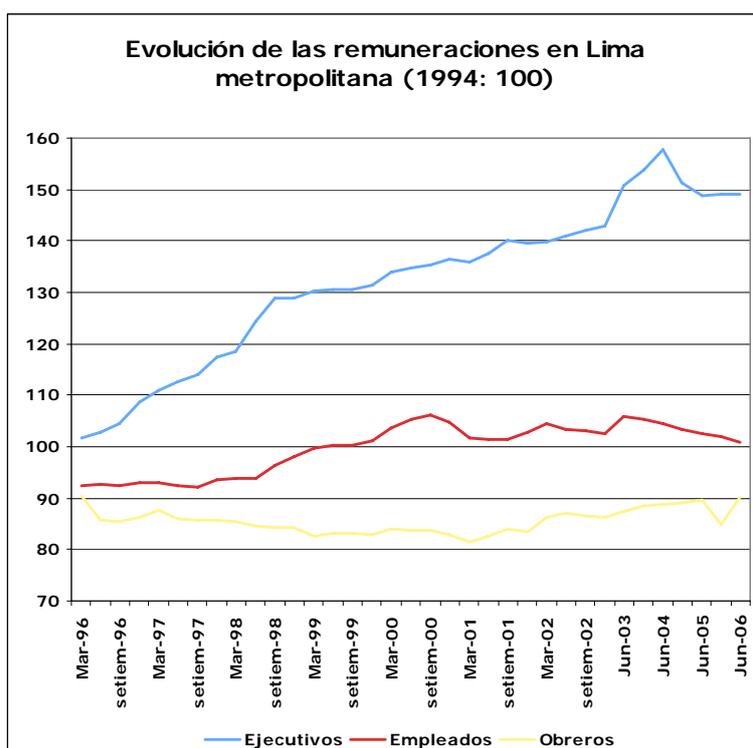
¹ Economista, profesor de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y ex viceministro de Promoción del Empleo y MYPES.

² Ver http://www.bcrp.gob.pe/bcr/dmdocuments/PolMon/Archivos/RI_2007_01.pdf

Elaboración propia.

Si se mide el comportamiento de las remuneraciones desde el último ciclo recesivo, tanto a través del INEI como del MTPE, se encuentra que para la mayoría de la fuerza laboral la menor inflación y la recuperación del PBI per cápita y del empleo aún no se han traducido en una recuperación del poder adquisitivo de sus ingresos. En comparación con 1994, se encuentra que el sueldo de los empleados apenas está alrededor del nivel que tenía en dicho año. El salario de los obreros aún se encuentra un 10% por debajo de dicha referencia, mientras que el ingreso de los ejecutivos ha mejorado casi un 50%.

Es por ello que el subempleo por ingresos, a nivel de la PEA nacional (urbana y rural)³, se situaba en 43% hacia 2005. Es decir, alrededor de seis millones de integrantes de nuestra fuerza laboral tenían un ingreso mensual inferior al ingreso de referencia de dicha categoría (640 soles aproximadamente).

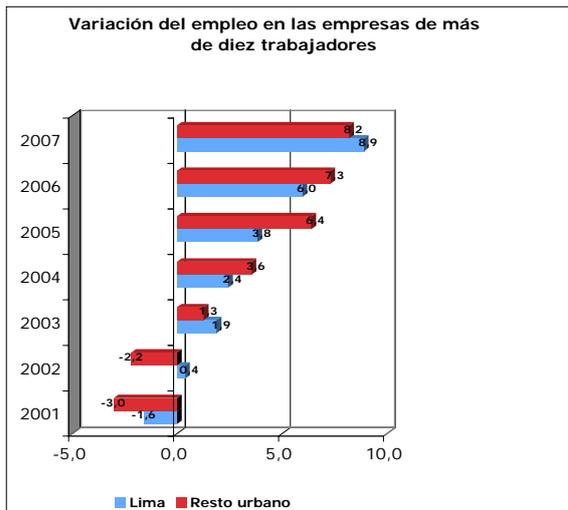


Fuente: MTPE, PEEL, IEM, diversos números.

Elaboración propia.

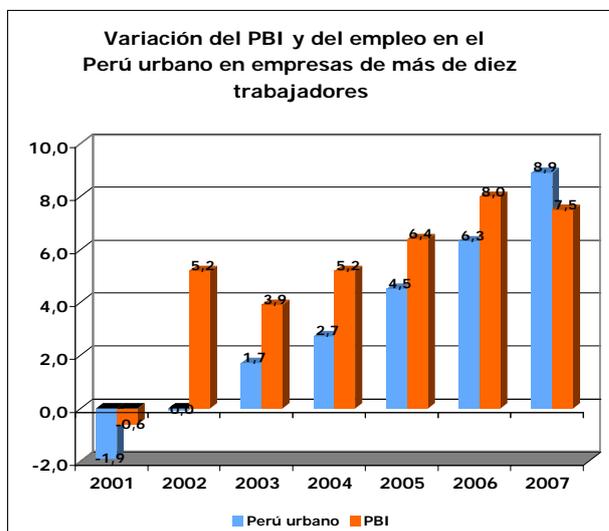
El boom minero y agroexportador, ambos iniciados en los años previos al gobierno actual, tienen mucho que ver con el comportamiento del empleo fuera de la capital. No resulta casual que hasta el año 2006 el empleo fuera de Lima haya crecido a tasas mayores. En lo que va de 2007 se aprecia, por el contrario, un cambio en la tendencia anterior. El empleo en Lima, en las empresas de más de diez trabajadores, viene aumentando a una tasa más elevada (8,9%) que en el resto urbano del país (8,2%).

³ Según la fuente INEI-ENAH0, "Condiciones de Vida y Pobreza", IV trimestre 2001, continúa mayo 2003-abril 2004, continúa 2005, cuya elaboración correspondió al MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL).



Fuente: MTPE, PEEL, IEM, diversos números.
Elaboración propia.

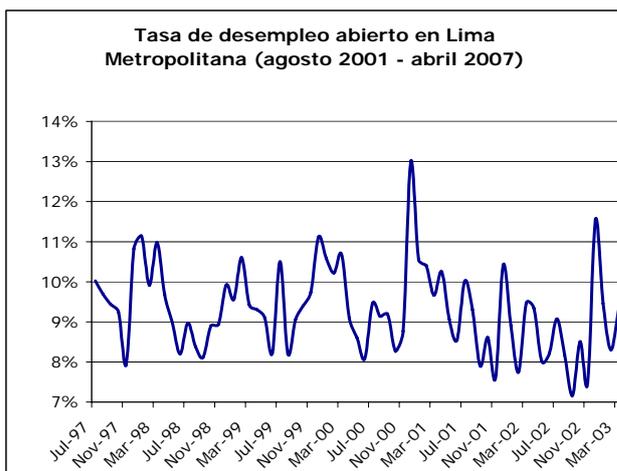
Esta aceleración en la recuperación de los niveles de empleo se explica por varias razones. En primer lugar, porque el impacto inicial de la demanda externa a través del impulso minero y de agroexportación ha acabado por trasladarse a la demanda interna. Si a dicho proceso se le agrega el dinamismo del sector construcción, no resulta raro observar tasas de crecimiento muy elevadas en manufactura, comercio y servicios. En segundo lugar, la estabilidad macroeconómica ha permitido un aumento muy importante en la tasa de inversión privada en los sectores más diversos, con una tasa de aumento de 20% en el transcurso de 2006. Con esto, la inversión privada ha llegado a representar el 17% del PBI y, durante el primer trimestre del 2007, cerca del 19% del producto.⁴



Fuente: MTPE, PEEL, IEM, diversos números.
Elaboración propia.

Si bien la relación entre el crecimiento del PBI y la generación de empleo formal ha venido mejorando con la profundización del ciclo expansivo, esto no ha sido suficiente para que se refleje en una disminución sustantiva del desempleo abierto, aunque, después de varios años, luego de oscilar entre 8 y 11 por ciento desde agosto de 2005, dicho rango haya bajado a otro que va de 7 a 10 por ciento.

⁴ Ver http://www.bcrp.gob.pe/bcr/dmdocuments/Estadistica/Cuadros/mensuales/2007/NCua_200721_all.pdf



Fuente: INEI, Encuestas Permanentes de Empleo (EPE), diversos números.
Elaboración propia.

Tasas de crecimiento en el PBI mayores al 6% se estarían reflejando en una disminución del desempleo abierto en 1%.

¿Cambios con el nuevo gobierno?

El nuevo gobierno no ha hecho mayor cambio en el manejo económico en relación a la anterior administración. En ese sentido, no ha incorporado elementos adicionales que expliquen o modifiquen alguna de las tendencias ya señaladas en el mercado de trabajo.

En su primer año de gestión, el presente gobierno ha priorizado el tema del empleo y el de las relaciones laborales del modo que a continuación detallaremos:

a) Ha continuado con la discusión centrada en la Ley General del Trabajo. Situación que, luego de sucesivas reuniones en el seno del Consejo Nacional del Trabajo y de reuniones bilaterales (sindicatos-gremios empresariales) y sin llegar a un consenso pleno, acabó discutiéndose en la Comisión de Trabajo del Congreso de la República. Dicha comisión dictaminó una propuesta que no satisfizo al Ministerio de Trabajo ni a los gremios empresariales. Aún se espera su presentación en el pleno del Congreso o, en todo caso, su reformulación.

b) Ha reforzado la función fiscalizadora de la autoridad de trabajo, para lo que ha contratado a 100 nuevos inspectores. Este aspecto guarda relación con la discusión del tema laboral en el marco de las negociaciones del TLC con Estados Unidos, ya que dicho acuerdo supone que el Perú garantice la aplicación de la Ley Nacional en las empresas, de manera que no se incurra en incumplimientos de la misma y que se llegue a configurar lo que se denomina el *dumping* social (cuando se obtienen ventajas en el comercio internacional debido al incumplimiento de determinados estándares laborales).

c) Finalmente, pretende normar lo que denomina el "acceso progresivo" a derechos laborales. Quizá este es el aspecto más controversial de la actual administración, que todavía no se ha hecho de conocimiento público, aunque se viene trabajando internamente para plasmarlo en un Proyecto de Ley a ser presentado antes del 28 de julio de este año.

Esta última propuesta pretende normar un acceso progresivo a ciertos derechos laborales para quienes se encuentren comprendidos, desde los desempleados hasta los trabajadores de la pequeña empresa. La mediana y la gran empresa mantendrían el régimen general vigente, aunque al respecto existen varias propuestas al interior del propio gabinete, Produce y MEF, que quisieran que el régimen laboral especial de la microempresa se convierta en el régimen general.

Desempleados	Seguro Social de Salud Básico (Previa evaluación socioeconómica para el acceso)
Trabajadores autónomos no calificados	Seguro Social de Salud Pensión
Microempresa familiar de dos a cuatro trabajadores ⁵	Salario acordado entre partes Seguro Social de Salud Pensión
Microempresa de cinco a 19 trabajadores	12 RMV (de acuerdo a la región) Vacaciones (siete días) Seguro Social de Salud Pensión (5% trabajadores, 5% estado temporal)
Pequeña empresa de 20 a 50 trabajadores	12 RMV Vacaciones (15 días durante los dos primeros años, luego 30 días) Seguro Social de Salud Pensión Gratificación por acuerdo (sin crear costumbre) ½ CTS

Esta propuesta supondría varios cambios importantes. Primero, la creación de una nueva “categoría”, la microempresa familiar (a partir de una inadecuada interpretación debido a la presencia de más de dos millones de trabajadores familiares no remunerados en las MYPES de dos a cuatro trabajadores). Segundo, la incorporación como microempresas a pequeña empresas de diez a 19 trabajadores (con lo que se empezaría a “perforar” de abajo hacia arriba la amplitud de la Ley MYPE). Y tercero, la incorporación de un cofinanciamiento de parte del Estado en materia de salud y pensiones (el aspecto más positivo y que, de concretarse, supondría un giro insospechado en materia de política social).

Por otra parte, en materia de políticas vinculadas a la promoción del empleo, el nuevo gobierno:

a) Ha concentrado su atención en la modificación de la Ley MYPE (28015). Con ello, el MTPE se ha puesto en competencia con Produce y con la Comisión de Microempresa del Congreso de la República. Si es que la propuesta del ministerio llega a mantener en su versión final la existencia de un fondo para la promoción de las MYPES, estimado en 140 millones de soles (provenientes de los impuestos recaudados por los regímenes tributarios de las MYPE, RUS y RER), se habría dado un paso importante para que el Estado destine un presupuesto específico para atender al sector que da empleo al 53% de toda la PEA y supere, así, el monto que existe en la actualidad, una cifra cercana a los 14 millones de soles anuales.

b) Ha continuado con la implementación de los programas A Trabajar Urbano (rebautizado como Construyendo Perú) y Pro Joven.

Aunque la administración vigente ha concentrado sus esfuerzos en los aspectos antes señalados, existen otros asuntos que no han merecido mayor atención y que debilitan cualquier propuesta que busque posicionar al MTPE como actor clave en la promoción del empleo:

i) En relación con la denominada “Escalera de la empleabilidad”. Esta parte de una estratificación de los programas y servicios de capacitación y de asistencia técnica en función al nivel de empleabilidad de una determinada condición laboral: desempleado, trabajador familiar, autoempleado no calificado, MYPE de supervivencia y de acumulación.

Aunque en los peldaños iniciales el MTPE tiene mayor control sobre las actividades y sus resultados puesto que el fortalecimiento de la empleabilidad de la población menos calificada (autoempleados no calificados y microempresas) y vulnerable (jóvenes, mujeres en situación de pobreza) está concentrado en los programas y servicios del propio ministerio, la influencia

⁵ A la fecha de redacción del presente artículo aún no estaba decidido si presentaban esta nueva “categoría”. Podrían desecharla, dada la polémica que genera su incorporación.

de las políticas sectoriales y de las orientaciones del sector privado van asumiendo mayor predominio en la medida que se va llegando a los peldaños más elevados de dicha "escalera".

En otras palabras, mientras se "sube" a través de la oferta laboral, se tiene la garantía de las acciones y de las políticas del MTPE, pero cuando se "llega" a la esfera de la demanda de trabajo, el éxito está vinculado con la naturaleza del crecimiento económico: intensidad y calidad del mismo. Es en este ámbito donde, a nivel de discurso, no se ha avanzado con la misma intensidad que en los primeros peldaños de dicha escalera.

Es por ello que la comprensión y la solución del problema del empleo, esquematizado como "llegar al peldaño más elevado de la escalera", supone, necesariamente, el diseño y la implementación de políticas sectoriales en diálogo continuo y fluido con el MTPE.

ii) Reforzamiento de la institucionalidad existente. Si las acciones del MTPE se concentraran tan solo en la generación y en el fortalecimiento de la institucionalidad proempleo adecuado y proMYPE, definitivamente se estaría promoviendo un mejor entorno económico y, por esa vía, incidiendo en el "último" peldaño de la referida Escalera de la Empleabilidad.

Para dicho efecto, se tienen que potenciar sus competencias en las siguientes instancias, donde actúa como ente responsable: a) en la Comisión Interministerial de Empleo (por ejemplo, una acción multisectorial coordinada -entre varios ministerios- en una región específica favorece la atracción de inversión privada en la zona, en tanto que genera mejores condiciones para su presencia); b) en el Consejo Nacional de Desarrollo de la MYPE, CODEMYPE (con una mayor responsabilidad en el diseño del Plan Nacional MYPE y en la articulación de los sectores en beneficio de la microempresa se generan mejores condiciones para el dinamismo de este sector); y c) en el CNT (por ejemplo, al trabajar aspectos vinculados con la productividad de los factores se favorece el mejoramiento de la competitividad de la economía).

Los retos para adelante

El actual gobierno habría innovado si mantiene como compromisos de su gestión las metas que se propuso al iniciar su período⁶ en materia de:

1. Subempleo: reducirlo de 53% a 44%

Esta disminución de nueve puntos porcentuales supone trabajar decisivamente en el mejoramiento de los ingresos puesto que el principal problema es la persistencia de más de un tercio de la PEA con ingresos inferiores a los 640 soles mensuales. ¿Cómo actuar? Propiciando aumentos en la remuneración mínima y generando un entorno más favorable a la negociación colectiva.

2. Desempleo, disminuirlo de 1,5 a 2 puntos

En la actualidad, el desempleo de Lima Metropolitana oscila entre 7 y 10 por ciento, lo que ya es un punto inferior al rango de hace dos años. Si esto es así, para la actual gestión el reto es promover que dicha tasa alcance un rango más bajo, entre 5 y 8 por ciento. Esta situación está íntimamente relacionada al dinamismo de la economía (que se mantengan tasas de aumento del PBI superiores al 6%) y que ella vaya transitando de un esquema primario exportador a otro donde la generación de valor agregado sea el eje central del crecimiento económico.

3. Generación de 300 mil empleos sostenibles (directos e indirectos) a través del programa Sierra Exportadora⁷

⁶ Ver http://www.mintra.gob.pe/mostrar_noticiabck.php?id_actividades=1493

⁷ Ver <http://www.cepes.org.pe/revista/r-agra72/LRA-72-10.pdf>. El presidente García ha declarado que se iba a "...priorizar la implementación del programa «Sierra exportadora», que permitirá, en los cinco años de gobierno, incorporar 150.000 hectáreas de la sierra del Perú a la exportación, con más de 20 productos (entre ellos, papa, páprika, pimienta piquillo, cebolla y alcachofa) y con cadenas productivas que generarán **300.000 puestos de trabajo, directos e indirectos**, y un nivel esperado de alrededor de 1.000 millones de dólares en exportaciones" [el subrayado es nuestro en negrita y cursiva].

El período de maduración de los proyectos vinculados a dicho programa va a tomar más tiempo del inicialmente previsto. Si se logra dicha cifra, su aporte a la disminución de la pobreza habrá sido muy relevante.

4. Aumento en la inversión pública en infraestructura

Esto tiene impactos positivos en la generación de empleo. Sin embargo, si las cosas se manejan como durante el publicitado “shock” de inversiones, pueden verse afectados los resultados estimados. Dentro de la reforma del SNIP, debería incorporarse como parte de los criterios específicos de viabilidad el efecto de la inversión pública en la generación de empleo.

CIES: Información con base en la investigación

Contacto: Prensa CIES

prensa@cies.org.pe

Telf. 96472859 / 99379981 - RPM *258764