

El empleo precario en el Perú, 1980 – 2008: una explicación alternativa del problema y propuesta de políticas públicas para su superación

(un enfoque que integra la política social con la laboral y la económica)

**Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Gestión y Desarrollo, Post
Grado FIECS – Universidad Nacional de Ingeniería**

**Economista Julio Hernán Gamero Requena
Lima, diciembre de 2010**

INDICE

Introducción

Justificación y antecedentes

El problema de investigación

Marco conceptual de la investigación

Definición del empleo precario

El tipo de crecimiento económico, valor agregado y empleo adecuado

Crecimiento económico, generación de empleo adecuado y pobreza

Crecimiento económico y salarización formal de la oferta de trabajo

Ajuste estructural y cambios en la demanda relativa de trabajo

Desregulación y reforma laboral

El estado de bienestar y la política social

La extensión del empleo precario en el país, 1980 – 2008

Productividad, valor agregado y crecimiento de la economía

La configuración de política social residual

La situación del empleo antes y después de la reforma laboral

Para superar el empleo precario: Propuestas de política

vinculadas al crecimiento económico

vinculadas al área social

vinculadas al mercado de trabajo

Conclusiones

Bibliografía

ÍNDICE DE TABLAS

- 1 Factores que afectan el crecimiento económico (y por esa vía, la generación de empleo)
- 2 Perú: Asalariados Privados e Independientes con protección social según sector económico, 2006 - 2007
- 3 Elasticidades PBI – pobreza en la región
- 4 Comparación de sistemas de fomento a las MYPE en otros países (2006)

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- 1 América Latina: producto por trabajador
- 2 Productividad del trabajo (1986 = 100)
- 3 Lima Metropolitana: Participación de la PEA por tamaño de empresa (1990 – 2007)
- 4 Perú: Productividad, ingresos y empleo
- 5 Participación sectorial del PBI, 1950 – 2008)
- 6 Empleo, PBI, Exportaciones y Demanda Interna, var % (1999 – 2009)
- 7 América Latina: variación del coeficiente de pobreza y variación del PBI per cápita (1990 – 1999)
- 8 Lima Metropolitana: Evolución de la tasa de salarización de la PEA (% Asalariados/ PEA), 1972 - 2004
- 9 Lima: Evolución de los Ingresos, Sueldos y Salarios reales mensuales promedio (nuevos soles de diciembre 2001), 1979 – 2008
- 10 Lima Metropolitana: Evolución de la tasa de informalidad, 1981 – 2006
- 11 Lima: Evolución del sector informal, 1987 - 2007
- 12 Lima: empleo total, eventual y estable, en el sector asalariado privado, 1970-2006
- 13 Perú Urbano: Evolución del Empleo Formal en Sector Privado de 10 y más trabajadores, según ámbito geográfico (Var. %)
- 14 Perú: Evolución del N° de trabajadores en planilla por tipo de contrato en empresas formales de 5 a más trabajadores (miles)
- 15 Lima Metropolitana: tasa de afiliación sindical (*) (sindicalizados/ Asalariados privados), 1990 – 2006
- 16 Lima Metropolitana: Evolución de trabajadores asalariados por tipo de contrato
- 17 Lima Metropolitana: Evolución de trabajadores asalariados por tipo de contrato^{1/}
- 18 Evolución en la cobertura de los titulares activos ESSALUD respecto a la PEA, 1994 - 2003
- 19 Lima Metropolitana: PEA ocupada por tipo de protección social según estructura de mercado, 2008 (en porcentajes)
- 20 Tamaño de empresa y productividad (Productividad de la gran empresa = 100)
- 21 Diferencial de Productividad por tamaño de empresa: India y países asiáticos
- 22 Curva de empleo por tamaño de empresa: Perú y país desarrollado

INTRODUCCIÓN

La precariedad como rasgo distintivo de la calidad del empleo, en el Perú de hoy, nadie discute. Por el lado del acceso a la cobertura de los riesgos sociales, propios de una economía capitalista y de mercado, los trabajadores aparecen con muy bajos niveles de cobertura. Uno de cada 5 trabajadores de empresas formales trabaja en condiciones de informalidad –sin acceso a planes pensionarios, seguro de salud y de accidentes de trabajo- siendo esta situación focalizada en el sector obrero (INEI, ENAHO 2006). Pero, considerando tanto asalariados como independientes, tres de cada 4 integrantes de la PEA carecen de cualquier tipo de cobertura social (MTPE, PEEL 2007).

En relación con la situación contractual de los trabajadores, mientras que en 1970 en Lima Metropolitana había 41 mil eventuales y 309 mil estables, en el 2006 los estables ascendían a 331 mil trabajadores pero los eventuales sumaban 1.363 millones (OIT, 2008). Si se midiera la precariedad en el empleo por la proporción de empleo informal en comparación con el empleo formal, este último sólo aparece representando el 32,2% de la PEA de Lima Metropolitana mientras el empleo informal significa el 67,8% (INEI, ENAHO 2006).

Para algunos la precariedad en el empleo es el resultado de rigideces en el mercado laboral y de elevados costos laborales que traban la formalización del empleo (Jaramillo, 2007). Por ello, se recomienda flexibilizar más las condiciones laborales al nivel del régimen laboral especial de la microempresa (CESDEN 2007; IPE 2008). Para otros la explicación de la precariedad en el empleo se vincula con la desregulación del mercado de trabajo acontecida en la primera mitad de los noventa (Verdera, 2007, Gamero 2007) y con la implementación de políticas sociales compensatorias y

focalizadas en el marco de la desvalorización de la economía, tras el ajuste estructural (Gamero, 2005).

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

El marco conceptual de la presente tesis está integrado por 3 elementos. El primero, vinculado con las teorías que vinculan el tipo de crecimiento económico con la calidad del empleo (Schuldt, 2005; Francke 1996; Mendoza y Francke, 2001; Francke e Iguñiz, 2005). El segundo, en relación con las políticas sociales de los Estados de Bienestar (Gosta Esping-Andersen, 2003) y el tercero, con las aproximaciones a la regulación/desregulación del mercado laboral (Saavedra, 1998; Jaramillo, 2004; Chacaltana, 2005, García, 2004; Verdera, 2007)

En una primera parte de la tesis se debatirá con suficiente extensión las aproximaciones conceptuales que están detrás de la precariedad en el empleo para luego, en relación con el marco teórico adoptado, proceder al enunciado de la tesis correspondiente. Posteriormente, se presentará la evolución del mercado de trabajo en Lima Metropolitana entre el periodo 1980 al 2008 y del marco institucional correspondiente,

para tener así una visión muy clara de los cambios ocurridos. Dicha presentación se hará en consonancia con la evolución macroeconómica del país y con las políticas económicas implementadas que, sin duda, afectaron la dinámica del mercado laboral.

La metodología a emplear descansará en el uso de fuentes primarias (encuestas de hogares de Lima Metropolitana), fuentes secundarias producidas por el INEI, BCRP, MTPE y MEF y en una revisión muy detallada de los diferentes estudios producidos en el periodo de referencia de la tesis.

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

Como secuela del ajuste estructural de comienzos de los noventa, del cambio de paradigma en la política social y de la reforma laboral desreguladora implementada en dicho periodo, el símil de Estado de bienestar peruano fue desplazado del modelo corporativo, al decir de Esping –Andersen, al modelo residual. De la centralidad estatal y de la seguridad social como elemento clave en la gestión de los riesgos sociales inherentes al capitalismo, la nueva política social selectiva y focalizada en los pobres sustrajo de su esfera de influencia a los asalariados. Para estos, la reforma laboral, les generó una institucionalidad privada de cobertura de la salud (EPS) y de pensiones (AFP).

Sin embargo, la performance del mercado laboral viene afectando una inserción plena de los asalariados en el modelo residual, es decir en la cobertura vía el mercado de los riesgos sociales. La salarización de la fuerza laboral en los noventa se ha localizado, principalmente, en la microempresa de 2 a 4 trabajadores que al estar localizada en rubros de muy baja productividad no llega a remunerar como promedio el salario mínimo vigente. La posterior recuperación del empleo en las empresas formales, bajo el ciclo económico expansivo de mediados del 2000, no ha mejorado significativamente este problema. Por añadidura, 1 de cada 3 asalariados privados urbanos tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza, con lo cual pobreza y trabajo asalariado no son categorías excluyentes.

Que 3 de cada 4 de quienes trabajan en la microempresa lo hagan sin contrato alguno afecta seriamente las posibilidades de acceso a la cobertura de salud y a un sistema de

pensiones, lo cual significaría que se le está cargando a la familia la gestión de tales riesgos.

La desregulación del mercado laboral, entonces, al haberse orientado en sacrificar la calidad de los empleos generados sobre la cantidad de los mismos, en el marco del proceso de emergencia de nuevas categorías de trabajos de alta calificación y por ende de alta productividad e ingresos elevados, está alentando un aumento de la desigualdad de los ingresos laborales que puede afectar seriamente el equilibrio distributivo de largo plazo.

La política social selectiva, focalizada, que ha hecho de la etiqueta de pobreza el objeto de su atención tiene que mutar hacia otra de carácter más inclusiva y que, para el caso peruano, permita cubrir los riesgos sociales de quienes se vienen salarizando en los sectores de muy baja productividad y que, por tal razón, no van a poder tomar dicha cobertura del mercado, como en algún momento lo predecían los impulsores de la reforma laboral y del ajuste estructural.

En un contexto de recuperación de la actividad económica con estabilidad de precios, equilibrio externo, balance fiscal y elocuente mejora en el nivel de utilidades de las empresas, emerge y se hace visible el problema sustantivo del país: el insuficiente nivel de empleo adecuado (y por ende, la perpetuación del empleo precario), cuyos efectos son dos de los problemas estructurales: la exclusión de 2/3 de la población de los beneficios de la recuperación del nivel de actividad y el aumento de la desigualdad junto con la persistencia de más de un tercio de la población en condiciones de pobreza.

Luego de 10 años de ortodoxia neoliberal, 5 de no zanjamiento pleno con ella y cuatro de vuelta a la ortodoxia, a no dudar que el empleo ha retomado su sitio en la agenda pública. Resulta claro que es necesario el aumento de la inversión privada para que la economía continúe creciendo y absorbiendo a mayores tasas la mano de obra desempleada o subutilizada. Sin embargo, la gobernabilidad del país y la necesidad de inclusión con redistribución, que ha expresado más de la mitad del electorado en la elección presidencial del 2006 y que se volverá a expresar en las elecciones presidenciales del 2011, implica que ese proceso de crecimiento económico vaya junto con un serio proceso de redistribución de sus beneficios. En el caso del empleo, esto supone no sólo más puestos de trabajo sino que ellos contengan un salario adecuado y condiciones de trabajo, en la jerga de la OIT, *decentes* y no precarios.

En buena cuenta, nuestro país necesita de un nuevo arreglo institucional que permita que las necesarias políticas sectoriales, el nuevo esquema de vinculación público - privado y las políticas pro superación de la pobreza encuentren una trama de mediaciones y relaciones Estado – sociedad que faciliten la redistribución sin afectar el ritmo del crecimiento económico.

En ese sentido es que la presente tesis busca aportar la suficiente argumentación para el diseño de políticas públicas: económicas, sociales y laborales convergentes en la necesidad de mejorar la calidad del empleo como un medio para que nuestra sociedad sea más justa, con más equidad y en tránsito a un equilibrio distributivo que incorpore, naturalmente, las mejoras generadas en el ciclo expansivo de la economía.

El Problema de investigación

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son los elementos que están detrás de la persistencia de empleo precario?, no obstante el ciclo expansivo de la economía peruana? Están aquellos aspectos, i) que se vinculan con el marco institucional prevaleciente, heredero del ajuste estructural (baja tasa de sindicalización, baja capacidad de regulación de la autoridad de trabajo), ii) los relacionados con la oferta de trabajo (calificación relativa de la mano de obra), iii) aquellos más relacionados con la demanda de trabajo (productividad, grado de valor agregado en la economía, tipo de crecimiento económico) y iv) aquellos asuntos vinculados con los cambios en la naturaleza de la política social implementada (el tránsito hacia un esquema residual).

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

En el segundo caso, aparecen problemas vinculados con la disminución en la productividad laboral y la productividad general de nuestra economía, situación que resulta necesario de revertir si se busca una inserción más favorable en la economía mundial. En el tercer caso, el problema se asocia con la débil asociación entre el

crecimiento de nuestra economía con la generación de empleo, circunstancia que se explicaría tanto por el tipo de crecimiento económico adoptado como por la desigualdad de ingresos vigente.

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

¿Qué hacer para que el empleo sea un medio de inclusión y de superación de la pobreza? En otras palabras, para que de precario transite a la condición de empleo adecuado?

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

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

Apenas 1 de cada 4 trabajadores de las microempresas tiene acceso a algún seguro de salud y menos a una cobertura de los riesgos propios de la actividad económica. Como parte de esa reforma del marco institucional, hacia uno de mayor equidad, se requiere de introducir políticas sociales que faciliten la inclusión de los sectores mayoritarios de la población en los servicios de salud y de previsión. La provisión privada de dichos servicios no ha podido extenderse dada la debilidad de las relaciones salariales en la PEA y dado el bajo nivel de ingresos promedio.

La reestructuración de los mercados laborales post reforma laboral y el cambio de orientación en la política social: su focalización en los pobres y la privatización de la seguridad social en los servicios primarios de salud y pensiones han exacerbado la segmentación del mercado laboral toda vez que la política económica de los noventa acabó apostando por la generación de empleos de menor productividad y calidad (autoempleo y microempresas, ambos de sobre vivencia), con salarios tan bajos que no han permitido a los trabajadores de estos sectores el financiamiento privado de la salud y de las pensiones.

Marco conceptual de la investigación

MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

Como se ha señalado en la introducción y en los antecedentes, el marco conceptual de la presente investigación, buscando explicar la extensión y continuidad del problema del empleo precario, está integrado por tres aproximaciones: la primera vinculada con el tipo de crecimiento económico, la segunda con la desregulación/ regulación de los mercados de trabajo y, la tercera, con los paradigmas de política social.

Este enfoque se distancia de las aproximaciones unidimensionales que encuentran la causalidad del empleo precario en las “barreras de acceso” a la formalización, en los denominados “sobre costos” laborales.

Definición del empleo precario

El concepto “trabajo precario” fue adquiriendo gran importancia ante una creciente desprotección de los trabajadores, principalmente en los países en desarrollo, frente a una situación actual de globalización.

Los cambios que se han producido se reflejan en las tendencias actuales en el ámbito laboral como la flexibilización en el mercado de trabajo, cambios en las leyes laborales que llevan a una desprotección de los trabajadores, cambios en los sistemas de seguridad social con una tendencia a la reducción en su cobertura y exclusión de algunos sectores sociales. Junto a estas tendencias se encuentran otras que son consecuencias de políticas de ajuste estructural como el debilitamiento de los niveles de

sindicalización y a su vez un fortalecimiento de las empresas en las decisiones laborales (Espinoza, 2003)¹.

Generalmente, para llegar a una definición de “trabajo precario” se tiende a contraponer sus características a la situación de una forma de trabajo que es considerado “típico”. De acuerdo a ello, Córdova (1985)² remitiéndose al derecho laboral, considera que el trabajo típico, expresado en el trabajo asalariado y dependiente, presenta tres características: un empleo a tiempo completo, un contrato de trabajo de duración indefinida y por último, el trabajo ofrecido es para un solo empleador (Velazco, 2000)³.

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

¿Qué es el empleo precario?⁵

A continuación se presentará las definiciones de empleo precario por diversos autores:

¹ Espinoza, Malva (2003) “Trabajo decente y protección social” OIT y Central Unitaria de Trabajadores de Chile.

² Córdova Efrén, “Nuevas formas y aspectos de las relaciones de trabajo atípicas”, relato general al X Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Caracas, Setiembre 1985), publicado en la revista de Derecho Laboral, No. 142, p. 247.

³ Velazco, Tatiana. “El empleo precario” Documento preparado a solicitud del INEI, PEEL – MTPS 2000, (inédito).

⁴ Leyva, S. (2000) “El trabajo a tiempo parcial en Chile ¿Constituye empleo precario? Reflexiones desde la perspectiva de género”. Serie Mujer y Desarrollo No. 26. CEPAL. Chile.

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

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

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

- Para De Diego (1985)⁷ “se denomina precarización del trabajo a todas las formas y mecanismos que cercenan o suprimen los derechos fundamentales de los trabajadores dependientes, ya sea a través de simples incumplimientos, mediante la utilización fraudulenta de recursos legales, o a través de ocultamientos de distinta índole, que además se emplea como practica habitual y generalizada”.
- Según la OIT (1998)⁸ el empleo precario es una “relación laboral donde falta la seguridad⁹ de empleo, uno de los elementos principales del contrato de trabajo. Este término comprende el contrato temporal y el contrato a tiempo fijo, trabajo a domicilio y la subcontratación”.
- Para el Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay la población ocupada en empleos precarios comprende a la población “asalariada en el sector

⁶ Guerra, P. (1994) “La precarización del empleo: algunas conclusiones y un intento de operacionalización”. En: El empleo precario y el empleo atípico; revisión bibliográfica y propuestas para el debate. Documento de Trabajo No. 105. Programa de Economía del Trabajo (PET). Santiago de Chile.

⁷ En Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y CIAT (1985), “El empleo precario en Argentina”.

⁸ OIT (1998), “La medición del subempleo”. Informe I. Decimosexta Conferencia Internacional de estadísticos del Trabajo. OIT, Ginebra.

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

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

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

En síntesis el autor considera que en el concepto de precariedad se debe incluir las dimensiones de inestabilidad, carencia de protección, inseguridad, al igual que las debilidades sociales y económicas. De esta manera, no es una sola dimensión, sino la combinación de diversos factores los que determinan el empleo precario (Velazco,2003).

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

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

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

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

Por ello mismo, la superación del empleo precario requiere de un enfoque convergente entre las políticas económicas, sociales y laborales. De insistirse, como lamentablemente se viene haciendo¹¹ y como se hizo durante la reforma laboral de comienzos de los noventa en “soluciones” legales, el resultado no será otro que el de una extensión y profundización de la degradación de las condiciones de reproducción de la fuerza laboral.

Crecimiento económico, valor agregado y empleo adecuado

La revisión bibliográfica nos indica que hay varias miradas entre la dinámica de la economía con la cantidad y calidad del empleo que se genera. Una primera aproximación, de mayor difusión, es la que vincula el tipo de crecimiento con la calidad del empleo derivado, medido por las cifras de pobreza, y el efecto de la distribución del ingreso sobre

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

él. Un segundo énfasis, pone de relieve la capacidad de la economía en absorber bajo relaciones de asalaramiento formal la dotación de mano de obra que se oferta anualmente. Un tercer enfoque, se focaliza en los procesos de desvalorización del producto –como secuela de los procesos de ajuste estructural- que atentan contra una mayor absorción de mano de obra más cualificada.

a) Crecimiento económico, generación de empleo adecuado y pobreza

Diferentes estudios abordan este problema identificando dos elementos que explicarían la débil conexión del crecimiento económico con el empleo. Uno de ellos se vincula con la naturaleza del crecimiento económico, es decir ¿qué sectores productivos son los que lideran el crecimiento de la economía: el primario, la manufactura, los servicios, ramas con más/menos valor agregado? Un segundo elemento pone el acento en la desigualdad vigente. Ésta lo debilitaría, restando el impacto del aumento del producto sobre la generación de empleo y, por ende, sobre la disminución de la pobreza.

Para el caso peruano existe una variada literatura que señala que un problema fundamental es el escaso impacto del crecimiento sobre la pobreza: entre 1991 y 1997 el PBI per cápita creció 26% y la pobreza sólo se redujo 7 puntos porcentuales. Se indica que, internacionalmente, se calcula una elasticidad crecimiento-pobreza de 2 (Ravallion 2000, citado por Francke y Mendoza, 2001). Con anterioridad, Morley (1995), analizando los resultados de la pobreza entre 1991 y 1994 para el Perú, señalaba que la elasticidad pobreza/producto per cápita estaba por debajo del promedio de la región, por lo que él veía un problema en términos del impacto del crecimiento económico sobre la disminución de la pobreza.

En ambos casos, la escasa generación de empleo adecuado¹² es la que no acaba de conectar el crecimiento económico con la disminución de la pobreza. Una comparación con otros resultados de la región, en términos del grado de asociación entre la variación de la pobreza con la variación del PBI per cápita, daba cuenta de su debilidad para el caso peruano en los noventa (CEPAL, 2002), situación que no habría variado significativamente en los 4 años anteriores.

En el tipo del crecimiento económico estaría la explicación del menor/mayor impacto sobre la generación de empleo. Así, se señala que en el caso de un crecimiento primario exportador, es muy probable que acabe concentrándose en los sectores modernos y que en el caso de la agricultura costera de exportación, ese dinamismo podría ir acompañado de bajos salarios dado el nivel de sobre-abundancia relativa de mano de obra (Francke, 1996). En general, los diversos indicadores de empleo y crecimiento estarían reflejando una mejoría en los niveles de empleo más calificado que se localiza, precisamente, en las empresas de mayor tamaño relativo que representan no más del 15% de todo el empleo (Chacaltana, 2005a).

A esta misma conclusión, la identificación del crecimiento primario exportador como menos favorable a la disminución de la desigualdad y, consecuentemente, de la pobreza -en términos absolutos o de tasa de reducción- ha llegado Bruno, Ravallion y Squire. Señalan, por ejemplo, que la exportación minera y agrícola es de esperar que generen un aumento de la desigualdad (y por ende afecten adversamente la disminución de la pobreza) en la medida que concentren rentas. Lo cual significa que será así en la medida que dichas exportaciones estén localizadas en las empresas grandes antes que en las

¹² Por empleo adecuado se entiende aquél que permite la obtención de un ingreso por encima de la canasta de pobreza. Un empleo precario, en oposición, presenta un ingreso alrededor de la misma.

medianas o pequeñas, introduciendo así la relevancia del tamaño de la empresa en la producción del sector y su impacto sobre la equidad.

Si se hiciera un ordenamiento de los tipos de crecimiento según sus efectos sobre la pobreza, mediado por la generación de empleo adecuado, se hallaría de acuerdo con algunos autores (Francke, 1996; Bruno, Ravallion y Squire, 1995) que el menos favorable a la pobreza es el primario exportador. Si ello viene junto con un aumento de la desigualdad intrasectorial, sería todavía más desfavorable. Por el contrario, se dice que un crecimiento similar de todos los sectores, con una importante política social que generaría una fuerte redistribución intrasectorial, sería más favorable al aumento del empleo y la reducción de la pobreza.

Una segunda vinculación entre crecimiento económico, empleo adecuado y pobreza aparece mediada por el impacto de la desigualdad. Invirtiendo el postulado de Kuznets, que el crecimiento económico va acompañado de un aumento inicial de la desigualdad, se postula que la desigualdad inicial de los activos de una sociedad afecta el dinamismo del crecimiento económico, afectándose la capacidad de generación de empleos y de disminución de la pobreza (Deininger y Squire, 1995; Birdsall, Graham y Sabot , 1998, Emmerij y Nuñez del Arco, 1998).

La evidencia empírica que hallaron estos autores, los condujo a fijar una causalidad inversa a la de Kuznets, como ya se ha señalado: no es el crecimiento económico el que afecta la distribución, sino es la distribución la que afecta el crecimiento. En la medida que exista una mayor desigualdad se retarda el crecimiento económico y al hacerlo se disminuye su impacto sobre la disminución de la pobreza. En sentido inverso, a partir de

la experiencia del sudeste asiático, señalan que sociedades con una distribución más equitativa del ingreso tienen un crecimiento económico más acelerado y, consecuentemente, una mayor disminución de la pobreza.

Igualmente identifican un conjunto de factores que intervienen en la dinámica del crecimiento económico, además del componente distributivo (ver Tabla1). Se asegura, por ejemplo, que los ingresos de los pobres son muy sensibles al crecimiento económico y a la acumulación de capital, ya que estos se elevan (caen) más que proporcionalmente. Por otro lado los ingresos de los pobres están limitados por su falta de acceso a la tierra y al capital humano. Se señala, también, que si el crecimiento económico ocurre en un contexto de distribución constante - es decir todos los individuos reciben un mayor ingreso en la misma proporción - los pobres recibirán menos en términos relativos. Encuentran que la pobreza en América Latina está asociada con los problemas distributivos más que resultar un problema de insuficiencia de recursos como lo son en otras regiones del mundo (p.e. Africa y Sudasia).

Tabla1
Factores que afectan el crecimiento económico (y por esa vía, la generación de empleo)

Variable	Acumulación	Distribución Regresiva			Estrategia de Comercio Exterior	
		Ingreso	Activos		Manufacturas	Recursos Naturales
			Tierra	Educación		
Efecto	Positivo	Negativo pero no determinante	Negativo	Negativo	Positivo	Negativo

Elaboración: Propia

Si América Latina tuviera la distribución observada en Europa del Este o Sudasia, la pobreza sería prácticamente eliminada. Si América Latina tuviera una distribución del ingreso similar a la observada en otras regiones, tendría la menor tasa de pobreza en el

mundo en desarrollo. Pero, si cualquier otra región en el mundo tuviera la distribución de América Latina, la proporción bajo la línea de la pobreza se incrementaría dramáticamente. Así la falta de progreso en la reducción de la pobreza se debe a los altos niveles persistentes de desigualdad (Londoño y Székely 19, 1997).

Es así que se plantea la siguiente relación:

$$\text{Reducción de la Pobreza} = \text{Efecto Crecimiento} + \text{Efecto Distribución del Ingreso} + \text{Efecto Conjunto (Residual)}$$

Esta fórmula es importante porque permite constatar que en el común de los países latinoamericanos la reducción de la pobreza se ha debido principalmente a la recuperación del crecimiento y no precisamente a la acción del Estado -a través de la inversión social- en lo que atañe el efecto de la distribución del ingreso. En contrapartida, la persistencia del arreglo distributivo inequitativo habría contrarrestado los efectos positivos del crecimiento.

Analizando el comportamiento del empleo, la pobreza y el crecimiento en la última década en la región, resultaría claro que el tema distributivo afecta el crecimiento económico en términos de su impacto sobre el empleo y la disminución de la pobreza. Países como Costa Rica y Uruguay, con crecimientos en sus PBI per cápita ligeramente superiores al del Perú, cosechan un impacto mucho mayor en la disminución de los niveles de pobreza. Para generar ese mismo impacto, el país tendría que duplicar el crecimiento de su producto, reorientar el esquema de crecimiento o introducir significativas mejoras distributivas.

b) Crecimiento económico y salarización formal de la oferta de trabajo

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

Precisa que para las economías capitalistas desarrolladas el problema del empleo se concentra en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, es decir en las denominadas condiciones materiales de los asalariados lo que ubica en el centro de la discusión la naturaleza de las relaciones capital – trabajo en dichas sociedades. En países como el nuestro, por su parte, en tanto el desarrollo del capitalismo no ha logrado extenderse plenamente y con ello asalariar a la mayoría de la fuerza de trabajo las condiciones de vida de los asalariados como de los no asalariados son mucho más complicadas pues “... son resultado de la superposición de los procesos de conformación lenta de la fuerza laboral y de su manutención y reposición y de su interdependencia “ (Verdera, 1983).

Esboza cuatro factores que son los que explican que el problema del empleo continuaría concentrándose en el proceso de formación de la fuerza de trabajo:

- a) la subsistencia de una parte importante de la PEA localizada en condiciones de no asalaramiento, lo cual no significa que ella no esté vinculada con el modo de producción dominante, que es el capitalismo;
- b) el grado de afectación de las condiciones materiales de reproducción de la

fuerza laboral situada bajo relaciones no capitalistas, es decir si por fuera de las relaciones salariales es sostenible su manutención. Ello, sin duda, abre todo un debate particularmente relevante en épocas de crisis capitalista;

c) el accionar y estrategia de la política pública, es decir del Estado, en términos de facilitar – a través de la infraestructura pero, también, de la calificación de la fuerza de trabajo- la extensión y profundización de las relaciones capitalistas de producción y

d) el comportamiento propio del capital en términos de la tasa de inversión privada, de la intensidad de la función de producción, la opción tecnológica, y de su localización sectorial. Claro, está, que frente a la inversión privada, el Estado juega un rol orientador si activa en un sentido u otro los precios relativos: tasa de interés, tipo de cambio, tasa salarial y beneficios tributarios a través de las políticas públicas.

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

Por lo demás, en el país y en la región andina, este doble proceso de formación y de reproducción de la fuerza de trabajo tiene su expresión en la presencia de la llamada economía informal. Las unidades productivas contenidas en dicho sector, particularmente las de menor tamaño relativo, incorporan una combinación de empleo

asalariado con trabajo familiar no remunerado como el medio para poder subsistir (MTPE, PEEL 2006). La incapacidad en generar suficiente excedente económico está detrás de tal comportamiento que no es sino una forma de encarar la ubicación marginal que les viene correspondiendo en la trama económica, situación que se torna más crítica ante la ausencia de políticas sectoriales orientadas a promover una mejor inserción de las microempresas en la economía.

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

c) Ajuste estructural y cambios en la demanda relativa de trabajo

La teoría revisada al respecto (Horton, Kanpur y Mazumdar, 1992; Riveros¹³, 1990) asumen que el grado de flexibilidad del mercado de trabajo ante situaciones de ajuste estructural es clave en términos de facilitar el desplazamiento de mano de obra de un sector (que pierde rentabilidad, sector de no transables) a otro (que gana rentabilidad, el sector de transables). En ese sentido, de darse la suficiente flexibilidad en el referido mercado los costos del ajuste en términos de subempleo y desempleo serán minimizados.

¹³ <http://econ.uchile.cl/public/Archivos/pub/a679e4b9-5203-4c48-8514-18dd9aded925.pdf>

Sin embargo, la literatura reconoce que los costos reales de subempleo y desempleo usualmente han resultado de mayor intensidad a los estimados por la teoría. En términos de desempleo, el sector manufacturero orientado al mercado interno acabó concentrando los costos de cesantía junto con la fuerza laboral que se encontraba en el aparato estatal y en las empresas públicas propias de dicho momento.

De igual modo, inicialmente se constató una mayor tasa de desempleo en los sectores con mayores calificaciones y entre miembros de la PEA con mayor edad debido al efecto de los despidos y procesos de reestructuración productiva (Riveros, 1990; Díaz, 1998).

Se constató, también, que la remoción del marco institucional previo al del ajuste estructural –legislación laboral, sindicatos, mecanismos de regulación salarial- siendo parte del problema en el diagnóstico no, necesariamente, acabó generando un mercado laboral más competitivo ni con mayor eficiencia. En todo caso, se asumía que los costos para el sector trabajador en términos de caída de ingresos reales, elevadas tasas de desempleo y deterioro de las condiciones laborales eran de naturaleza transitoria en tanto se procesaba la reestructuración productiva que impulsaría la demanda de trabajo en los sectores que emergerían con más rentabilidad relativa.

Sin embargo, la precarización en las condiciones laborales (Díaz, 1998) no necesariamente fue revertida. En ese sentido, el ajuste estructural acabó consagrando un deterioro en las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo y el mantenimiento de un marco institucional pro – empresarial. Ello, en varios casos, ha limitado la recuperación, posterior al ajuste y a su fase estabilizadora, de la participación de los

ingresos del sector trabajador como porcentaje de la distribución del ingreso nacional.

Otra hipótesis sugerida, como secuela de la implementación de los programas de ajuste estructural, para la explicación de la tendencia decreciente de los salarios podría ser el menor peso relativo en la industria de las ramas que son intensivas en el uso de mano de obra calificada, lo que aritméticamente desvía el promedio hacia menores cantidades en este caso menores salarios¹⁴.

Tanto el tipo de crecimiento de la economía, más orientado a sectores económicos con baja densidad de valor agregado, como el problema del empleo concentrado en la formación de la fuerza de trabajo y, por ende, la debilidad de la extensión de las relaciones salariales junto con el impacto del ajuste estructural, en términos de acentuar las características estructurales ya descritas, es uno de los componentes que se encontrarían detrás de la persistencia y extensión del empleo precario en el país.

La reforma laboral de los noventa: ¿eficiencia sin equidad?

Hasta 1990, al igual que el conjunto de la economía, el mercado de trabajo se desarrollaba en un esquema muy regulado. En materia de empleo, si bien estaba vigente la Ley de estabilidad laboral, se habían implementando regímenes de excepción (caso del PROEM) que limitaban el ámbito de aplicación de dicha ley. En materia de derechos colectivos, el sindicato tenía la iniciativa en la negociación colectiva y la ley posibilitaba que ésta se efectuara a nivel de rama de actividad¹⁵. Por su parte, la política salarial confería un papel activo al salario mínimo, otorgaba incrementos para el sector

¹⁴ Espinoza, Henry, “¿Risk Sharing?: Un Análisis de Remuneraciones, Shocks y Legislación Laboral” en el Sector Manufacturero – Perú 1970-1996, CEDEP – CIES, Lima, 2005.

¹⁵ Había negociaciones colectivas a nivel federal en el caso de los bancos, construcción civil, panaderos, textiles.

privado que carecía de convenio colectivo y regulaba la negociación colectiva en las empresas públicas. El Ministerio de Trabajo, a su vez, tenía un rol preponderante en la solución de la negociación colectiva, ya que a falta de acuerdo de partes, dicha instancia emitía una resolución que le ponía término.

El planteamiento conceptual de la reforma liberal

De acuerdo con el programa de ajuste estructural implementado a comienzos de los noventa, la intervención del Estado, la capacidad de presión de las organizaciones sindicales y las leyes protectoras, restaban eficiencia y competitividad al funcionamiento del mercado de trabajo.

En términos conceptuales el programa de ajuste estructural buscaba dotar de una mayor eficiencia y competitividad al conjunto de la economía, asignándole al mercado liderar dicho proceso. En el caso del mercado de trabajo, su desregulación y flexibilización se hacía necesaria para que el salario reflejara libremente la escasez o abundancia relativa del factor trabajo y, por esta vía, favoreciera su desplazamiento y minimizara su subutilización (tanto el desempleo como el subempleo).

Los elementos institucionales como salarios mínimos, leyes protectoras, organizaciones sindicales, suelen ser señalados por el enfoque neoclásico como los factores que traban el funcionamiento libre del mercado laboral, segmentándolo¹⁶. La presencia de segmentación ponía en evidencia el funcionamiento inadecuado de los mecanismos de mercado. Desde la vertiente del ajuste estructural, esto se corrige removiendo los

¹⁶ Solimano, Andrés, Enfoques alternativos sobre el mercado de trabajo: una evaluación teórica, en *Revista de Análisis Económico*, vol. 3, No. 2, Santiago de Chile: ILADES/Programa de Postgrado en Economía/Georgetown University, 1988, pp. 159-186.

elementos de índole institucional, ya mencionados. La reforma laboral peruana se concentró en ellos.

La secuencia de la reforma

Se pueden distinguir cuatro momentos de esta nueva política laboral. El primero de ellos se superpone al plan de estabilización, concentrándose en medidas tendientes a establecer topes remunerativos, prohibición de incorporar cláusulas de indexación a los contratos laborales (Decreto Legislativo 757) y deja sin efecto la política de decretar aumentos para el sector privado sin convenio colectivo¹⁷. Este momento se puede establecer entre agosto de 1990 y mediados del año siguiente.

Durante el segundo semestre de 1991, se afectan los derechos individuales: se produce el cambio de acumulación de beneficios sociales (de la empresa a la CTS en los bancos) y se adopta un conjunto de disposiciones que flexibilizaron la contratación de mano de obra (Decreto Legislativo 728). Entre estas medidas se encuentra una que suprime la estabilidad laboral (entendida como el derecho a ser repuesto en el puesto de trabajo si se prueba que el despido no ha sido por falta grave) a los trabajadores que recién se incorporen al mercado laboral. Igualmente, bajo su amparo, se abre un abanico de modalidades de contratación laboral: *services*, cooperativas, como las más importantes. Este fue el segundo momento.

El tercer momento, en 1992, se caracteriza por la afectación de los derechos colectivos, de manera particular los vinculados con la negociación colectiva y la sindicalización. En el primer caso, bajo el criterio de equiparidad entre las partes, se reconoce el derecho de

¹⁷ Anteriormente, se otorgaban en la misma oportunidad que se decretaban los reajustes al salario mínimo y al sector público.

iniciativa al empleador, quedando facultado, al igual que los trabajadores organizados, a presentar su pliego de reclamos¹⁸. De otro lado, se limita el ejercicio de la negociación colectiva por rama de actividad y se pone término a la denominada unicidad sindical, estableciéndose la pluralidad. Es decir, que en un mismo centro de trabajo podría existir más de una organización sindical.

Contenido de la Reforma laboral peruana

Periodo	Areas de concentración
1990-1991	Controles salariales Prohibición de indexación Supresión de aumentos para sectores sin negociación colectiva
1991	Derechos individuales: Compensación por tiempo de servicios (CTS) 728 (contratos temporales, supresión del derecho a reposición para los nuevos ingresantes al mercado laboral)
1992	Derechos colectivos: Negociación colectiva (pliego empresarial, revisión del convenio colectivo histórico, dificultad de negociación por rama de actividad)
1995	Derechos individuales Supresión de la estabilidad laboral

Fuente: Boletín de Opinión. Lima: CIE, 1998.

Finalmente, el último momento de esta fase se situó en 1995, cuando mediante la Ley No. 26513, se estableció para el conjunto de los trabajadores que sólo tendrán derecho a una indemnización pecuniaria, en lugar de la posibilidad de la reposición si el despido no fuera por falta grave. Este fue el final de la Ley de estabilidad laboral, que estuvo formalmente vigente durante 25 años.

¹⁸ Los empleadores hicieron uso de la equiparidad de iniciativa. Presentan los llamados contra-pliegos, que en la práctica colocan el inicio de las negociaciones salariales en cifras negativas. Es decir, si antes empezaban a ofertar cantidades positivas, hoy suelen comenzar proponiendo recortes en los salarios nominales vía la desaparición de quinquenios, bonificaciones por tiempo de servicios y otras remuneraciones adicionales al básico.

La evidencia empírica nos estaría indicando que la remoción de los elementos de índole institucional no habría impactado positivamente en la disminución de la segmentación que mantiene el mercado laboral de Lima Metropolitana. Sin embargo, ha tenido efectos sobre otros aspectos.

Sin duda, uno de ellos fue la disminución en la cobertura de la negociación colectiva y de la tasa de afiliación sindical. A comienzos de los años noventa, un poco menos de la mitad de los asalariados privados estaba amparado por un convenio colectivo¹⁹. Hacia 1995, apenas poco más que el 10% de ellos estaba sujeto a la negociación colectiva y a comienzos del nuevo siglo, menos del 5%. El sector asalariado moderno ha resultado el más afectado por la nueva política laboral. Ésta le ha restado capacidad de negociación, deteriorando y volviendo más regresiva la distribución funcional del ingreso.

A diferencia del enfoque neoclásico, que confiere a la organización sindical carácter exógeno, desde una perspectiva distinta²⁰, se enfatiza más bien que en el contexto de una economía capitalista con sobrepoblación relativa, los elementos de índole institucional tales como los sindicatos son esencialmente endógenos, siendo su rol evitar que las imperfecciones del mercado conduzcan a desequilibrar la distribución de la renta.

¹⁹ Bernedo, Jorge, La negociación colectiva en el Perú, ADEC – ATC, Lima, 1987.

²⁰ Figueroa, Adolfo, La naturaleza del mercado laboral, Serie Documentos de trabajo No. 113, Lima: CISEPA, PUCP, Departamento de Economía, 1993.

El estado de bienestar y la política social

Política social y Estado de bienestar tienen íntimas vinculaciones, las que se remontan al nuevo paradigma surgido tras la segunda guerra mundial, a mediados del siglo pasado. La idea de que sólo el crecimiento económico generaría bienestar fue sustituida por la convicción de la necesaria participación del Estado, a través de políticas redistributivas para corregir las inequidades del crecimiento económico. Las políticas sociales encuentran en ese momento su validación inicial.

Los regímenes de bienestar y la reproducción de la fuerza laboral

El desarrollo de los regímenes de bienestar, aún con las limitaciones del caso para nuestros países, coexistió con un proceso de desarrollo industrial que incorporó mano de obra proveniente del campo bajo relaciones salariales. En ese sentido, la expansión del trabajo asalariado se convertiría en el núcleo central a partir del cual se tejieron un conjunto de derechos para la naciente fuerza laboral: negociación colectiva, sindicalización, seguridad social, etc.

Para Isuani (2002) tomando como referente los aportes de Esping –Andersen, la política social se define como la gestión pública de los riesgos sociales, siendo estos los riesgos propios de una situación en la cual el trabajo ha devenido en mercancía: desempleo, discontinuidad laboral por accidentes de trabajo, enfermedad, culminación de la vida laboral activa (jubilación).

Al decir de dicho autor, la administración de dichos riesgos conllevó un proceso de articulación de tres instituciones: el Estado de Bienestar, la Familia y el Mercado, pudiendo clasificarse las políticas sociales vinculadas con los regímenes de bienestar en

tres categorías: residuales, corporativas y universales, las que se encuentran en el mundo anglosajón, europeo continental y escandinavo, respectivamente.

El denominado modelo residual no reconoce mayor participación del estado en la provisión de servicios sociales, asignándole al mercado el papel principal en la gestión de los riesgos sociales. Sólo deja la presencia del estado para enfrentar aquellas situaciones derivadas de la pobreza extrema. En ese sentido, la necesidad se constituye en la base de derechos “residuales” de grupos específicos. La acción estatal es la mínima indispensable para garantizar la proletarianización de la fuerza de trabajo. Este modelo resulta ejemplificado en los EEUU.

El modelo corporativo, por su parte, tiene como figura central lo que hemos conocido como la seguridad social: el denominado seguro contributivo financiado por aportaciones gravadas sobre la planilla de empleadores y trabajadores. Es la base del conocido sistema de reparto y supone, por lo demás, en el caso del financiamiento de las pensiones una solidaridad intergeneracional. El ejemplo de este modelo está centrado en la Europa continental.

El modelo universal, a diferencia del modelo corporativo, no asocia la gestión del riesgo social con la contribución derivada del trabajo. Más bien es la noción de ciudadanía la que viabiliza el derecho a ser receptor de la política social. Hay una fuerte concepción igualitaria que va más allá de la relación laboral. El ejemplo de este modelo está en los países escandinavos.

En general, mientras la economía se encontraba en la onda larga del crecimiento económico, lo cual suponía una incorporación de más asalariados al mercado de trabajo, las tres modalidades descritas de política social resultaban funcionales al proceso de acumulación. En el caso de las políticas residuales, mientras se incorporarán asalariados con capacidad adquisitiva y hubiera bajo desempleo, la cobertura privada funcionaba. En el caso del modelo corporativo, mientras más asalariados había en planilla la seguridad social tenía bases sólidas de expansión de su cobertura y de sostenibilidad en su esquema.

Este equilibrio, que es una suerte de contrato social de la post guerra, se resquebrajó con la irrupción de políticas neoliberales que cuestionarán radicalmente el paradigma hasta entonces vigente.

El paso hacia la economía post industrial, a la economía de los servicios fue coincidente con la crisis de la economía keynesiana, soporte conceptual del estado de bienestar. El neoliberalismo, con su propuesta de privatización y reducción de la intervención estatal en el marco del proceso de globalización afectaría radicalmente la operación de las políticas sociales antes vigentes.

El nuevo contexto, estaría signado por el aumento de la diferenciación salarial cuyo origen se vincula con lo que diversos autores como Reich²¹ y Castells²² mencionan como las nuevas categorías de trabajo: la oposición entre los trabajadores altamente calificados, analistas simbólicos según Reich y autoprogramables según Castells, frente a los denominados trabajadores de los servicios de rutina y de los servicios personales.

²¹ Reich, Robert, El trabajo de las naciones, Editorial Norma, Bogotá, 1993.

²² Castells, Manuel

La calificación de la fuerza laboral se convierte, en ese sentido, en el elemento distintivo entre una y otra categoría laboral. Las crecientes ganancias de productividad derivadas de la revolución tecnológica de la informática y las telecomunicaciones serían el otro elemento que abonaría en el creciente proceso de desigualdad social en tanto facilitan un proceso de crecimiento económico que no absorbe mano de obra como antes, dándose la figura de una coexistencia de tasas positivas de expansión económica con la presencia persistente de desempleo abierto.

Esta situación trastocaría el imaginario antes vigente, que la expansión del trabajo asalariado acabaría imponiendo, igualmente, la extensión de la seguridad social como medio de gestión de los riesgos sociales asociados al desarrollo del capitalismo.

Siguiendo a Esping –Andersen²³, se encuentra que el principal dilema planteado por el cambio en las relaciones industriales, ya descritas, reside en lo que él denomina el “trade off” entre cantidad y la calidad de los puestos de trabajo generados. Por un lado, el aumento de la productividad industrial implica una disminución neta de puestos de trabajo en este sector pero remuneraciones más altas para los que en ella se mantienen ocupados, y los servicios de alta complejidad también ocupan al segmento de mayor calificación de la población, pagando altas remuneraciones. Aquí es donde se ubican los analistas simbólicos o los denominados, de trabajo autoprogramable.

Por su parte, la expansión de la demanda de servicios personales de todo tipo, permite la generación de nuevos puestos de trabajo en la sociedad post industrial. Sin embargo,

²³ Esping –Andersen, Gosta, La factoría, <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/castells7.htm#>

dado que la productividad de estas actividades es por naturaleza baja, el nivel de las remuneraciones no puede ser elevado ni las condiciones de contratación demasiado rígidas. Aquí se localizan los trabajos de rutina. Dadas estas condiciones, según Esping – Andersen “...el mundo del trabajo no puede sostener simultáneamente alta ocupación, altas remuneraciones y poca diferenciación salarial”.

Ahí, en esa opción por dar ocupación con un aumento de las diferencias salariales se encuentra el resquebrajamiento del contrato social que dio origen a los estados de bienestar. No resulta posible mantener las promesas y las garantías sociales en un nivel alto y que, al mismo tiempo, los salarios sean muy desiguales en el mercado de trabajo. Una estrategia de desregulación si bien puede tener como efecto un aumento de la movilidad laboral y la creación de más trabajo en las actividades terciarias de menor valor agregado, precisamente por su menor productividad, los salarios son bajos y, en muchos casos, no permiten superar la línea de pobreza.

De acuerdo con Isuani²⁴, las políticas que han adoptado los distintos estados de bienestar como respuesta a la crisis de legitimidad han estado en función a su matriz histórica y a la correlación de fuerzas vigente. Mientras que para el modelo residual, el énfasis se puso en la recomposición de las condiciones de salarización; para el modelo corporativo el acento se puso en cómo distribuir la participación de la fuerza laboral en los empleos protegidos.

Europa se encontró en una situación donde el sector industrial, debido al cambio tecnológico, no estaba en condiciones de crear más puestos de trabajo protegidos, y el

²⁴ Isuani, Op. Cit.

sector servicios no pudo cumplir el mismo rol que en los EEUU debido a la incompatibilidad de estos empleos con un régimen de seguridad social contributivo. La consecuencia de esta situación fue el desempleo masivo de los más jóvenes y las mujeres, quienes siempre habían estado en la periferia del mercado laboral y la seguridad social, por lo que se generó una doble exclusión para importantes grupos sociales: la exclusión del empleo y de la seguridad social.

En EEUU, la opción fue la sustitución de buenos empleos en la industria y en las actividades de alto valor agregado por empleos inestables y precarios del sector rutinario de los servicios, con remuneraciones apenas por encima de la línea de pobreza, implementándose, además, un conjunto de medidas que reducía los incentivos para permanecer en la ayuda social y aumentar, de esta forma, la rentabilidad relativa de los trabajos mal remunerados del sector de servicios.

La flexibilidad y la desregulación del mercado laboral norteamericano permitieron que se redujera el desempleo pero con un aumento de la desigualdad social en la medida que los nuevos empleos se concentraron en el sector de los servicios de bajo valor agregado. En Europa continental, con mercados laborales más protegidos, la menor desigualdad social coexistió con un aumento del desempleo abierto²⁵.

La implementación de la reforma laboral en nuestros países, la privatización de los fondos de pensiones (AFP) y las prestaciones de salud (EPS), introducirían un cambio estructural en la naturaleza de la política social, en el sentido descrito anteriormente. Que la política social estatal transitara a la selectividad, no significa que los no pobres

²⁵ Nunnemkamp, Gundar, "Implicaciones de la globalización sobre el mercado laboral ¿cómo ha manejado la triada los desafíos de la competitividad?"

ya no tendrán acceso a los servicios sociales. Sí lo tendrán, pero en la línea de las políticas residuales anglosajonas, deberán pagar por ellos en el mercado.

El cambio de paradigma en la política social

En sintonía con la dimensión económica de los programas de ajuste estructural, la política social deviene inicialmente en compensatoria²⁶, buscando paliar los efectos adversos del ajuste económico sobre la población. Su pretendida naturaleza transitoria estaba detrás del surgimiento de un conjunto de programas y fondos sociales²⁷ que empiezan a operar por fuera de los circuitos tradicionales de actuación de las políticas sociales de corte universal.

La filosofía de esa nueva política social empataba con el discurso que reducía el logro del bienestar a simple secuela del crecimiento económico. Facilitar los procesos de inversión privada se convertían en la política económica a seguir, ya que así se garantizaba un aumento en la demanda de trabajo y con ella la cancelación paulatina de la política social, ahora concebida de naturaleza compensatoria y transitoria.

Otro rasgo de la nueva política social era su selectividad²⁸, lo que tras el argumento del uso eficiente de los escasos recursos públicos hacía que se focalizara en los pobres e indigentes. Una situación de excepción –la pobreza– colocaba a las personas en objeto de la política social. Es por ello que los asalariados, al tener el “privilegio” de un

²⁶ Sojo, Ana, Naturaleza y selectividad de la política social, *Revista de la CEPAL* N° 41, pp. 183 – 199, Santiago de Chile, agosto, 1990.

²⁷ Ballón, Eduardo y Beaumont, Martín, Una evaluación del fondo de inversión social del Perú, FONCODES, Proyecto IAF - CLACSO, Lima, 1996

²⁸ Beaumont, Martín; Piazza, María del Carmen y Gamero, Julio, ONGs y política social, desco, 1996, Lima.

empleo estaban por fuera de la política social. Pobres e indigentes eran los que estaban por fuera del mercado de trabajo.

El desarrollo, como se ha señalado, dejó de ser una preocupación central²⁹ —reemplazado apenas por las cifras de la pobreza— y, además, la nueva política social *a priori* era excluyente. Supuestamente era equitativa al buscar concentrar la acción estatal entre los más pobres, pero al convertir la condición de pobreza en un requisito para la percepción de la política social no hacía sino traslucir una connotación de residuo, en los términos de Esping-Andersen.

La política social, en ese sentido, se focalizó en los más pobres, y acabó excluyendo —a través de la precarización del empleo— a los asalariados de empresas formales, pero, al mismo tiempo, la política económica los convertía, junto con los sectores medios urbanos, en la fuente de recursos —a través de los impuestos a la planilla— para el proceso redistributivo que generó el ajuste estructural: desde los sectores medios y trabajadores formales hacia el sector de menores ingresos (los pobres extremos). Todo ello, en el marco de desgravaciones tributarias al capital, generó un marcado aumento de la concentración del ingreso en la parte más alta de la curva distributiva. Y así, la nueva política social resultó también funcional al proceso económico.

La nueva política social, en el sentido descrito, operaba dinamizando un naciente mercado de los servicios privados de la salud y la previsión social. Por un lado, el nuevo marco institucional daba lugar a la oferta privada de dichos servicios y, de otro, a la reforma laboral le competía la tarea de facilitar la generación de puestos de trabajo en

²⁹ Gamero, Julio, La pobreza en el Perú: límites y posibilidades de la política social, *Diálogo* N° 18 – 19, pp. 18 – 19, UNESCO, Caracas, junio 1996.

condiciones más favorables para una inversión privada que debiera aumentar, en un contexto de políticas económicas marcadamente pro – empresa.

Conceptualmente, se apostaba al aumento de la salarización formal del empleo como el medio para el “éxito” de la nueva política social. Pero al no cumplirse este supuesto, dados los “incentivos” laborales alineados a una competitividad espuria, el resultado no fue sino la extensión y profundización del empleo precario. A ello abonaría, sin duda, el mantenimiento de un marco institucional laboral inequitativo.

**La extensión del
empleo precario en el país,
1980 - 2008**

La extensión del empleo precario en el país, 1980 - 2008

Como se ha venido señalando, la hipótesis de la presente investigación es que el empleo precario no tiene como raíz causal la presencia de los denominados sobre costos laborales (CTS, vacaciones, gratificaciones, aportes a la seguridad social) que encarecen el costo de contratación incentivan a empresas y trabajadores a evadirlos y a buscar formas de “contratación” laboral al margen de la formalidad legal (precarizando el empleo).

Dicho enfoque es básicamente legalista y se nutre de lo que De Soto incorporara en el debate sobre la existencia y persistencia de la informalidad: el alto costo de la legalidad como la barrera de acceso para la formalización. Su traslado, en forma mecánica, al terreno de las relaciones laborales ha conducido a una “verdad” de perogrullo y a construir falacias como calificar sobre costos laborales a componentes indiscutibles de la remuneración (OIT, 2007).

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

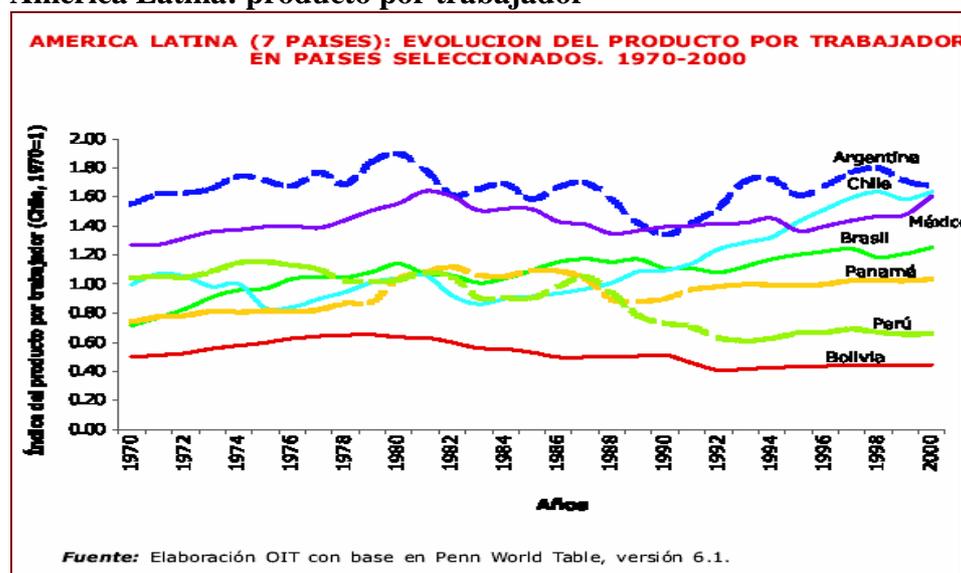
En el capítulo anterior se ha teorizado sobre tales ideas. En las páginas siguientes se presentará la evidencia empírica de dicha concepción.

Productividad y valor agregado en la economía

En los últimos 25 años una constatación de las falencias de la economía peruana es el declive en la productividad del trabajo (Jurado, 2000 y MEF, 2005) y de la productividad total de los factores de producción (Oliva, Secada y Franco, 2002).

En el Gráfico 1, por ejemplo, se evidencia el deterioro de dicho indicador para la economía peruana hacia finales de los setenta. Anteriormente, sólo las economías de Argentina y México superaban a la productividad local. A comienzos del 2000, el Perú apenas superaba a Bolivia, habiéndose rezagado ostensiblemente desde los ochenta en relación con las economías de la región.

Gráfico 1
América Latina: producto por trabajador



Fuente: OIT, Panorama Laboral 2,004

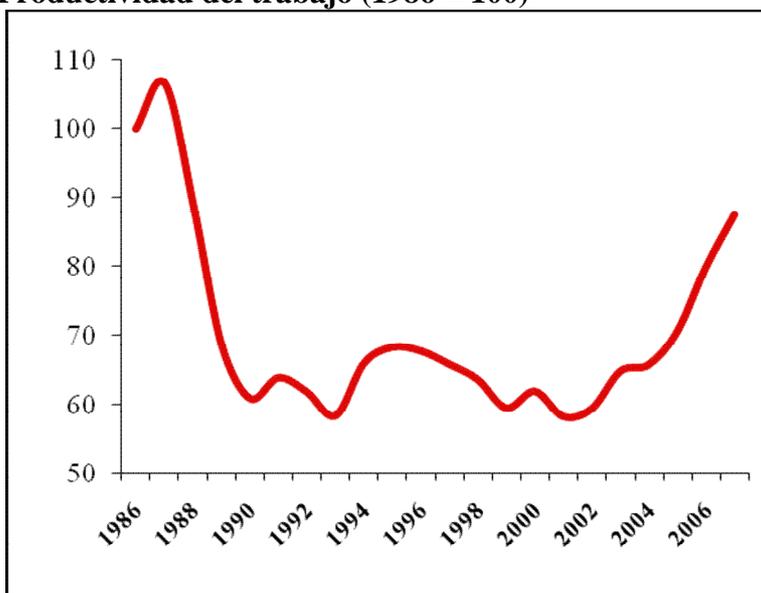
Como se ha señalado, este marcado descenso se generalizó a mediados de los ochenta en medio de las turbulencias macroeconómicas de ese entonces (crisis de la deuda externa, deterioro de las cuentas fiscales y enorme pérdidas en las reservas internacionales, retracción de la inversión privada ante el intento de estatización de la

banca, entre otras) y que tuvieron como corolario la hiperinflación de fines de los ochenta.

Posteriormente la nueva política económica y la reforma laboral de los noventa, no obstante su marcado sesgo pro – empresa, no lograron favorecer un aumento sostenido de la productividad, tal es que ya hacia 1996 empieza a declinar. Recién, a partir del 2002 se aprecia un proceso de recuperación de la misma, que ha continuado a lo largo del último ciclo expansivo (MEF, Marco Macro Económico Multianual 2,008) y que se acrecentó en el último trienio (Ver Gráfico 2).

Habría elementos de índole institucional, de las características de la oferta laboral que estarían detrás de la caída de la productividad. A lo cual se sumaría, también, el proceso de reprimarización del que ha venido siendo objeto el aparato productivo local.

Gráfico 2
Productividad del trabajo (1986 = 100)



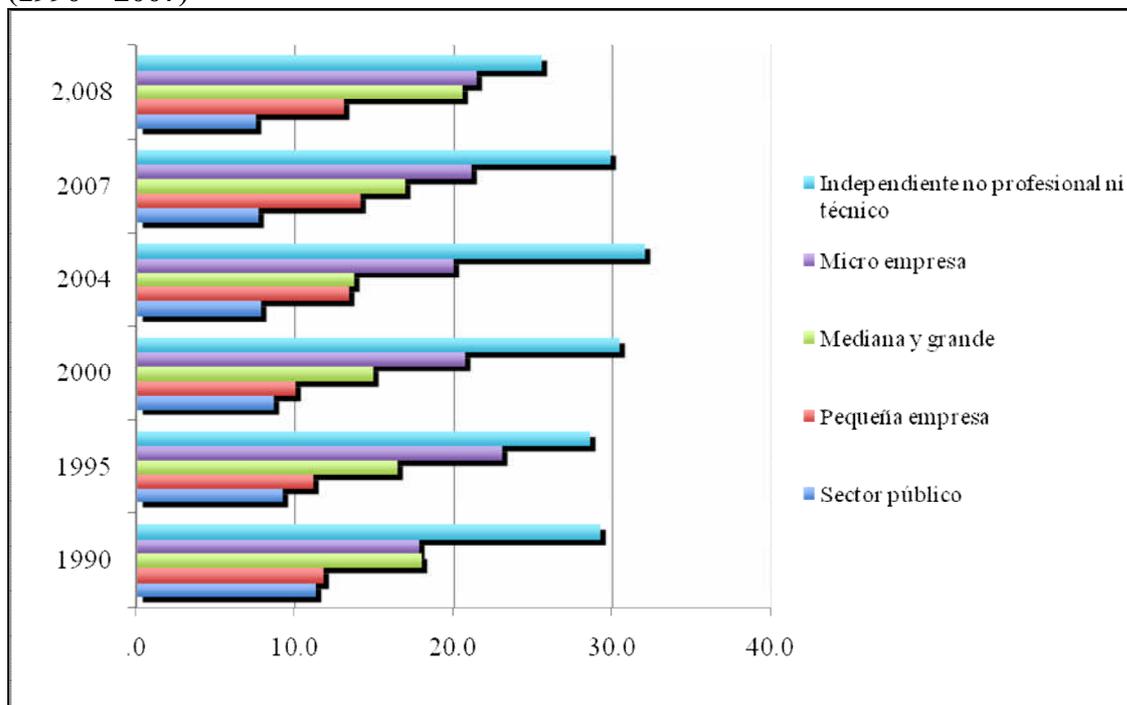
FUENTE: Estimación del MEF – Estudios Económicos utilizando información primaria del INEI, MTPS y PRODUCE y MMM 2008.

En el primer y tercer caso, se encontrarían los cambios en las políticas económicas (80 hasta mediados de los 90), las modificaciones en las leyes laborales (primera mitad de los noventa) y la posterior crisis de fines de los noventa. Dichos cambios alimentaron la volatilidad de la economía y la incertidumbre sobre ella, que no sólo afectaron la productividad del trabajo si no, también, la del capital. Se ha señalado, por ejemplo, que durante la primera mitad de los noventa, la inversión aportó menos que otros factores al crecimiento del producto (Oliva, Secada y Franco, 2002). Durante los noventa, la estructura productiva peruana experimentó un severo proceso de recomposición interna, en el cual las microempresas aumentaron significativamente su participación en el tejido productivo, al igual que el trabajo independiente no calificado, pero aportando niveles muy bajos de productividad total. Por esa vía, resultó afectada la productividad promedio de toda la economía, tanto del trabajo como del capital puesto que el nivel de la productividad del trabajo, por ejemplo, guarda correspondencia con la escala de la inversión. Así, si bien en las empresas de más de 100 trabajadores la productividad del trabajo es 11 veces superior a la que se presenta en las empresas de 1 a 4 trabajadores y 5 veces superior a la de 5 a 10 trabajadores (Oliva, Secada y Franco, 2002), estos dos últimos segmentos productivos explican en 2.4 veces más el empleo que las empresas de más de 100 trabajadores (Chacaltana, 2005a).

Además del proceso señalado en el párrafo anterior –la irrupción de la microempresa y el trabajo independiente poco calificado como espacios de trabajo para una gran cantidad de la PEA en los noventa- y que explica la disminución de la productividad promedio de la economía, está el hecho que en nuestro país, la productividad tiene una alta dispersión entre las diferentes actividades económicas, lo que agrava la desigualdad de los ingresos laborales del país.

Gráfico 3

Lima Metropolitana: Participación de la PEA por tamaño de empresa (1990 – 2007)



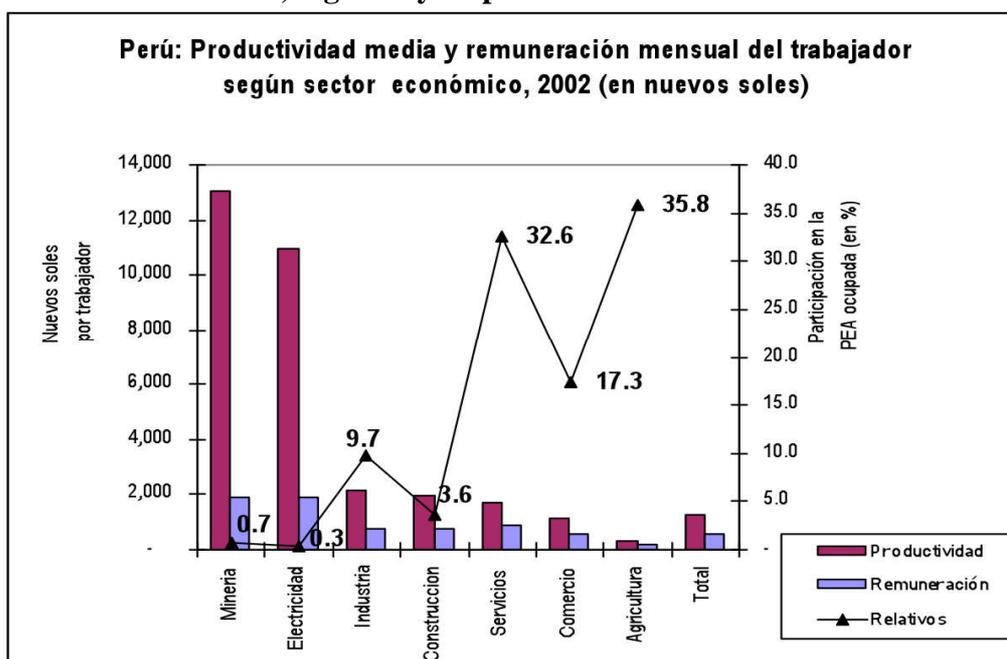
Fuente: MTPE - Encuesta de Niveles de Empleo 1990-1995. Convenio MTPE-INEI, Encuesta: Nacional de Hogares, III Trimestre

Así, los sectores económicos con mayores niveles de productividad resultan absorbiendo una reducida proporción de la oferta de empleo mientras que los sectores altamente intensivos en mano de obra muestran los más bajos niveles de productividad promedio³⁰.

Por ejemplo (como se observa en el Gráfico 4), los sectores con mayor productividad en el país: electricidad y minería, en conjunto explican el 1% del empleo total del país pero con una calidad muy alta: 80%, de empleo adecuado. Inversamente, sectores como la agricultura que dan cuenta del 36% del empleo del país, apenas tienen un 37% del mismo en condiciones de adecuadamente empleado.

³⁰ En las zonas rurales del país, un 40% de la mano de obra apenas ha culminado la primaria completa.

Gráfico 4
Perú: Productividad, ingresos y empleo



Fuente: MTPE, 2006
 Elaboración: Propia

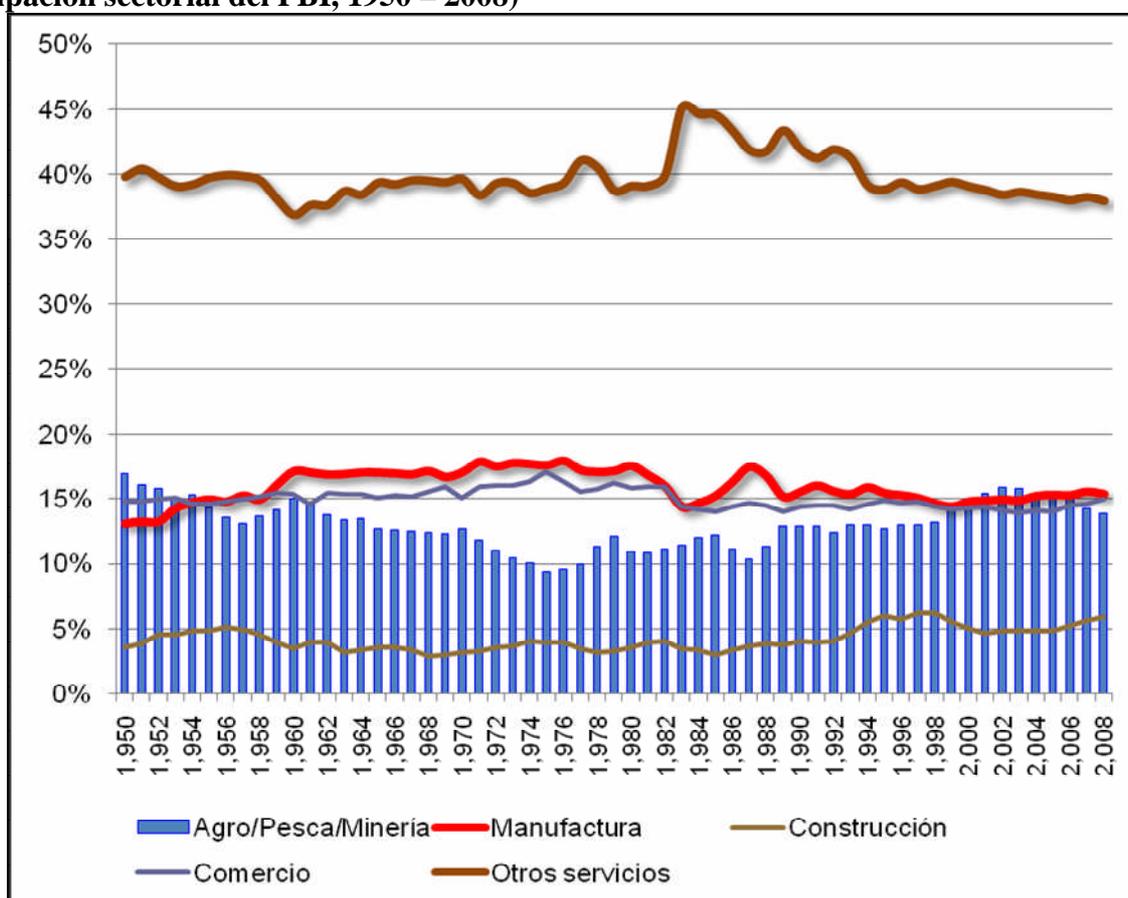
Esta desigual distribución de la productividad ameritará políticas sectoriales para poder mejorar los niveles de eficiencia económica en los sectores menos capitalizados y con menor dotación de capital humano.

En buena cuenta, la elevación de la productividad del trabajo se vincula con el proceso de creación de empleos en las empresas con mayor dotación relativa de capital (aumentando por esta vía el empleo formal) pero, también, con la capitalización de activos materiales y del capital humano de los sectores de la microempresa urbana y pequeños productores rurales en el marco de una sustancial mejora en su inserción en el mercado laboral. Pero para ello, es necesario un entorno macro económico y de políticas públicas favorable al desarrollo e inclusión de dicho sector.

¿Reprimarización de la economía?

En los últimos 50 años, la economía peruana transitó por un marcado proceso de industrialización entre 1950 y 1970. De tener una participación del 13% a comienzos de los cincuenta, veinte años más tarde la manufactura había ascendido hasta un 17% del PBI. Inversamente las actividades primarias (agricultura, pesca, minería), de significar un 17% del PBI a comienzos de los cincuenta llegaron a descender hasta el 9% a mediados de los setenta.

Gráfico 5
Participación sectorial del PBI, 1950 – 2008)



Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

Dicho comportamiento que era consonante con la tendencia mundial y con el proceso de enriquecimiento de los países, con la generación de mayor valor agregado en la economía, para el caso peruano estaría presentando una situación de reversibilidad. Tras

la reforma liberal de los noventa junto con una disminución de la participación relativa de la manufactura, que descendió al 14% hacia 1999 para estabilizarse en un 15% en la presente década, la producción primaria recobraría participación en el producto, logrando una presencia en el PBI muy similar a la de la manufactura (Ver Gráfico 5).

Este proceso de reprimarización resta capacidades de generación de mayor valor agregado en la economía y de sostener un ritmo mayor de crecimiento de la productividad del trabajo y de todos los factores de producción. Ello restringe, por un lado, oportunidades de expansión a la demanda de trabajo con mayor calificación y, por otro, dado el menor efecto multiplicador que ello conlleva, se ve contenida la expansión del proceso de formación de trabajo asalariado manteniéndose vulnerable el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo.

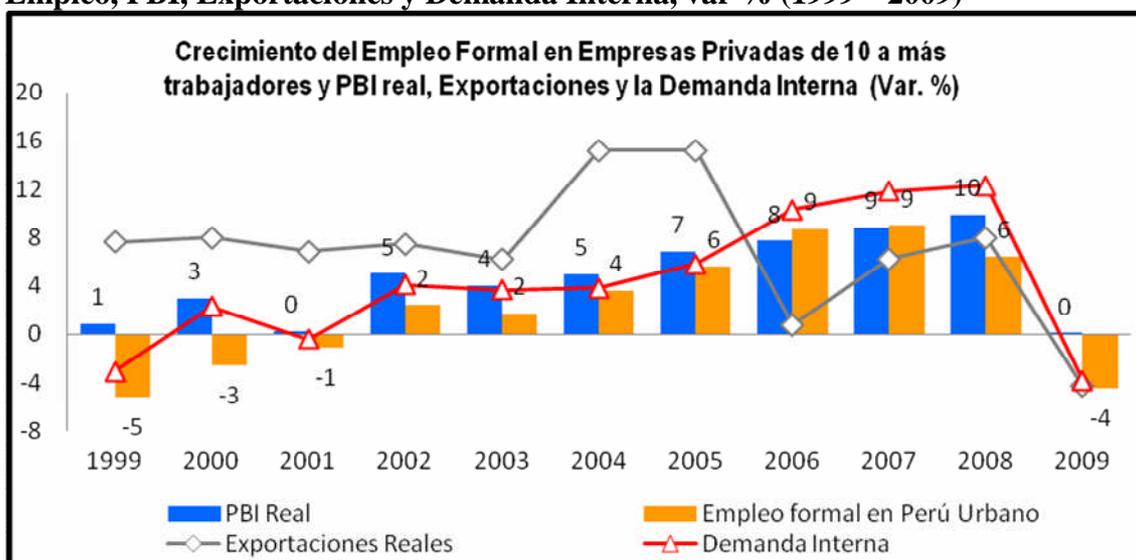
La formación y reproducción de la fuerza laboral peruana ¿proceso inconcluso?

El proceso de formación de la fuerza laboral en el país resulta clave en tanto no sólo expresa el grado de avance de la extensión del capitalismo sino la viabilidad del mismo en términos de sostener procesos efectivos de superación de la pobreza y de mejoras distributivas en una sociedad tan desigual como la nuestra.

En esta parte del documento se dará cuenta de la comparación relativa del crecimiento económico peruano frente a otras economías de la región, en relación con su efectividad para disminuir la pobreza. Se pasará revista, igualmente, a la evolución del grado de salarización de la fuerza laboral y de sus condiciones materiales de reproducción como tal.

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

Gráfico 6
Empleo, PBI, Exportaciones y Demanda Interna, var % (1999 – 2009)



Información técnica: datos actualizados al mes de agosto 2009

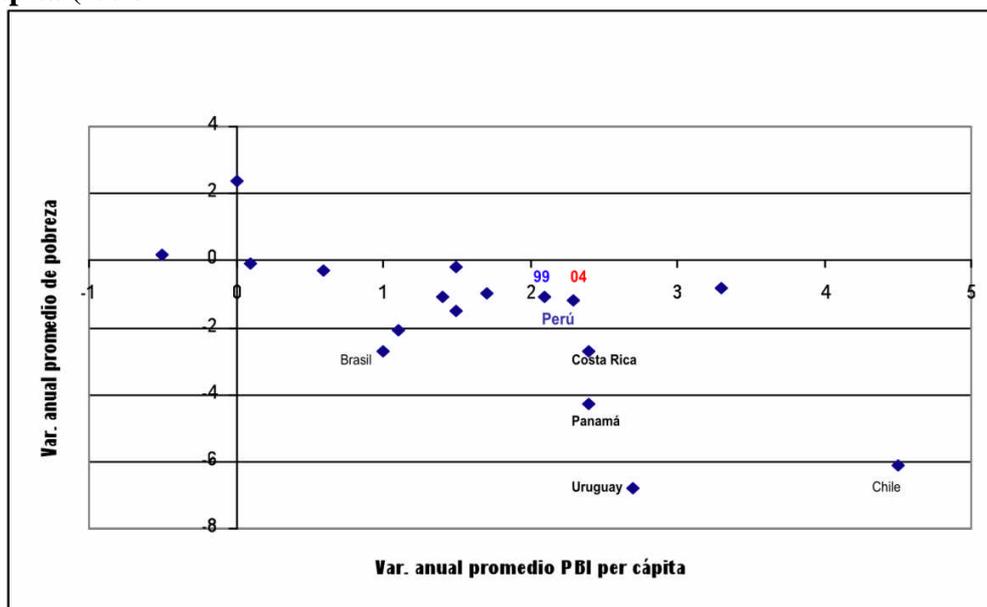
Fuente: MTPE – PEEL y BCRP, Memorias anuales

Es en el sector moderno de la economía donde se observó ese mayor dinamismo – y por ello el aumento del empleo en el sector formal de la economía- y lo que en un comienzo estuvo localizado en el sector primario exportador acabó extendiéndose al resto de sectores, a las actividades no primarias. Y, por ello, tal como se observa en el Gráfico 6, si bien la elasticidad empleo – producto acabó acercándose a la unidad, lo mismo no se puede decir de la elasticidad pobreza/ producto.

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

Una característica de la dotación de capital humano en el país es que, no obstante el aumento en la cobertura educativa, apenas un tercio de la PEA cuenta con estudios superiores (técnicos o universitarios, completos o incompletos). Dos tercios cuentan con estudios no superiores a los de la educación básica. Esta configuración de nuestro capital humano ha tenido impactos distributivos. Así, la presencia de una mayor intensidad en la demanda de trabajo calificado en comparación con la PEA menos calificada ha producido un aumento en el diferencial de ingresos, generando mayor desigualdad y, por esta vía, afectándose el impacto del crecimiento económico sobre la disminución de la pobreza. En el último quinquenio si bien la tasa promedio anual de crecimiento económico ha estado en el 6% y, por ello, el empleo en las empresas medianas y grandes se recuperó (ver Gráfico 3), aún se constata una débil asociación entre la recuperación del nivel de actividad con la demanda de trabajo, particularmente con el empleo adecuado. Esta debilidad se refleja, como ya se ha señalado en una leve reducción de los índices de pobreza del país en comparación con la magnitud del crecimiento económico observado (INEI, 2008 y BCRP, 2009).

Gráfico 7 América Latina: variación del coeficiente de pobreza y variación del PBI per cápita (1990 –



1999)

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

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

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

En el Gráfico 7, por ejemplo, se evidencia que dada una determinada variación anual del PBI per cápita en distintos países de la región, la variación de la pobreza (aumentando o disminuyendo) no ha sido la misma. Se encuentra que países como Brasil, creciendo menos que el Perú han registrado mayor disminución de la pobreza. Por su parte,

Uruguay, cuyo crecimiento fue un poco mayor que el del Perú obtuvo una reducción de la pobreza sensiblemente mayor.

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

En el otro caso, Uruguay pero, también, Costa Rica son los países con mejor distribución del ingreso en la región (CEPAL, Panorama Social 2008). Por ello no resulta casual la intensidad en la disminución de la pobreza que registran. La equidad distributiva aparecería como el elemento que marca diferencias entre unas y otras realidades.

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

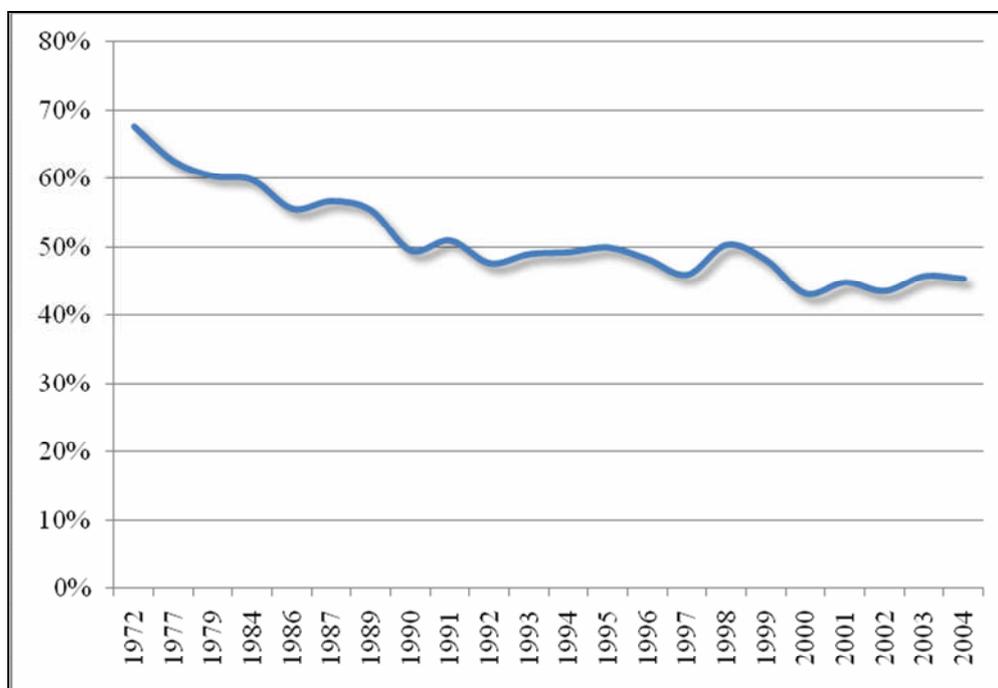
Para el caso de Lima Metropolitana, que es el mercado de trabajo con mayor densidad y extensión de las relaciones laborales propias de una economía capitalista, se aprecia que

el porcentaje de asalariados en relación con la PEA ha venido disminuyendo sistemáticamente, en el transcurso de los últimos 30 años. De haber sido cerca del 70% a comienzos de la década de los setenta descendería hasta el 43% a comienzos del nuevo siglo. Con la recuperación del empleo en el sector formal de la economía, dicho porcentaje debe situarse cerca del 50%.

En consecuencia, las crisis económicas de los últimos años se habrían convertido en un freno a la capacidad de la economía en incorporar más trabajo asalariado. Ello, quizás estaría expresando, la debilidad en las bases de conformación de la economía capitalista, en el país.

Gráfico 8

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



Fuente: MTPE, PEEL

Elaboración: Propia

Si la extensión del trabajo asalariado se relaciona con el proceso de formación de la fuerza laboral, la reproducción de ella se vincula con la evolución de las condiciones

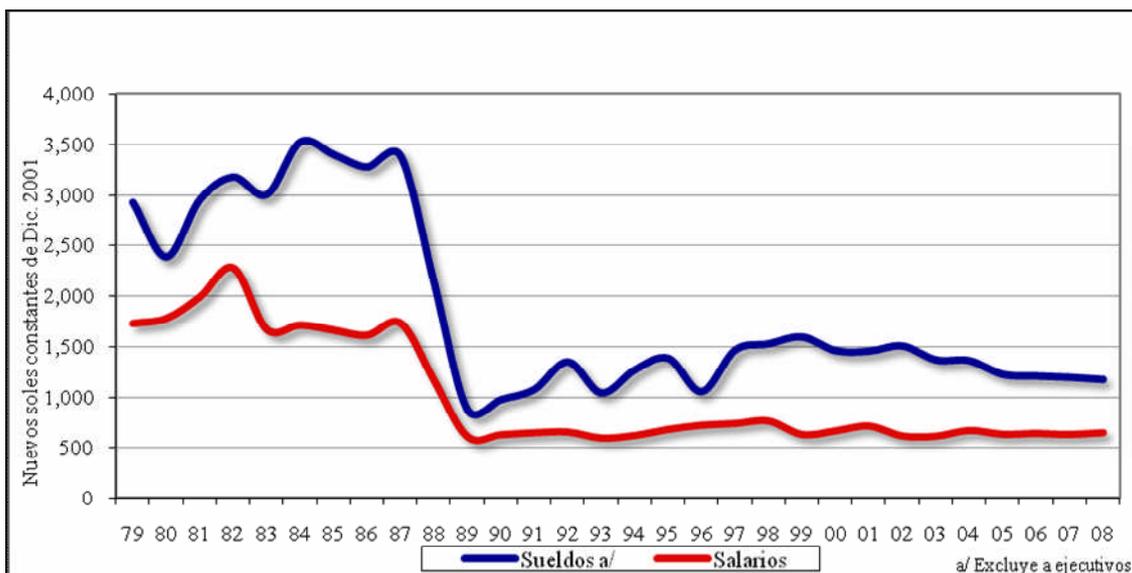
materiales que permiten o restringen la subsistencia cotidiana de la mano de obra. El elemento clave en dicha característica no es otro que el de la capacidad adquisitiva de la remuneración.

A comienzos de los noventa, la nueva estructura de precios relativos de la economía (margen de ganancia, tipo de cambio, tasa de interés, precios de servicios públicos y salarios) que acabó consagrándose tras el ajuste estructural recluía a los salarios en la parte inferior de ella (ver el Gráfico 9). La estabilización de la economía y el ciclo expansivo que atravesara a mediados de los noventa y, con mayor intensidad entre el 2003 y el 2008, no se tradujeron en mejoras en la capacidad adquisitiva del sector asalariado y del pequeño productor independiente. La distribución del ingreso quedaría, de ahí en adelante, afectada en beneficio del capital. La reforma laboral de comienzos de los noventa, como ya se ha señalado, se encargó de facilitar ese cambio estructural.

La situación descrita reforzaría la precariedad de la reproducción de las condiciones de vida de la fuerza laboral. Ello junto con una política poco activa de mejoras en el salario mínimo, con tasas de sindicalización y de negociación colectiva sumamente reducidas han dejado la recuperación de la capacidad adquisitiva del trabajo a las condiciones del mercado, es decir, a una situación donde la oferta de trabajo menos calificado, dada la demanda laboral, apareciera excedentaria o como en una situación de oferta ilimitada de mano de obra, proveniente del sector informal de la economía. Por ello, el aumento del empleo en las empresas formales no se ha reflejado en un aumento del salario promedio.

Gráfico 9

Lima: Evolución de los Ingresos, Sueldos y Salarios reales mensuales promedio (nuevos soles de diciembre 2001), 1979 – 2008 (*)



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

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

En medio del reciente ciclo expansivo, la demanda de trabajo, acabaría focalizándose en el sector del trabajo calificado mas no en el sector de mano de obra no calificada. Dada la escasez relativa del primer grupo, 30% de la PEA, dicha trayectoria, más bien, acabó generando un aumento en el diferencial de ingresos aumentando la relación entre el trabajo calificado/ no calificado. Con ello, la desigualdad distributiva acabaría agravándose. Incluso, se ha señalado³¹ que a diferencia de hace dos décadas, desde mediados de los noventa en adelante, la variable calificación – nivel educativo- ha devenido en un factor que explica la polarización de los ingresos en Lima Metropolitana.

La configuración de la política social residual

La privatización fue también un sello distintivo de la política social del ajuste

³¹ Salgado, Viviana; ¿Cómo ha cambiado la distribución de ingresos en Lima metropolitana?. Un análisis a partir de indicadores de desigualdad y polarización del ingresos 1990 – 2005. Ver al respecto <http://cies.org.pe/files/active/0/PBC12-2005.pdf>

estructural. Iba en consonancia con el proceso de la reforma laboral, ya que suponía que los principales riesgos sociales —en aras de una mayor eficiencia— tenían que pasar de ser ofrecidos por el Estado a ser provistos por la iniciativa privada.

El modelo de política social se orientaba en el sentido de lo que Esping-Andersen³² denomina políticas residuales, propias de la concepción económica anclada en el utilitarismo, y que se caracterizan porque la cobertura de los riesgos sociales propios del capitalismo —desempleo, discapacidad por razones de salud y jubilación— no está anclada a ningún esquema corporativo de seguridad social, sino que depende directamente del aporte de cada individuo. Bajo este esquema, la única preocupación del Estado es la generación del marco más adecuado para la generación de la mayor cantidad de empleos. Con empleos, y con ingresos, el individuo deberá asumir por cuenta propia tales coberturas.

Para el éxito de dicha estrategia no sólo tenía que crecer el número de asalariados, sino que además tenía que aumentar su capacidad adquisitiva, por dos razones: para que pudieran solventar, en el mercado y de manera individual, la cobertura de salud y previsión social y, segundo, para que las tarifas que pagaran garantizaran rentabilidad al proveedor privado.

La reforma laboral, al pretender reducir las ineficiencias del mercado laboral y volverlo más competitivo, debería facilitar el proceso de salarización y el, esperado, aumento de la demanda de trabajo debía impulsar la recuperación de los ingresos reales. Sin embargo, quince años más tarde, ello ha quedado muy lejos de cumplirse. De un

³² Esping-Andersen, G., “Fundamentos sociales de los Estados de bienestar”.

corporativismo declarativo acabó transitándose a un residualismo real, sin que la reforma laboral resolviera el problema de la vulnerabilidad en el proceso de formación de la mano de obra y, menos aún, de sus condiciones de reproducción.

El neoliberalismo sostenía que los beneficios del crecimiento económico llegarían a beneficiar al conjunto de la población por acción de la “mano invisible” del mercado. Es así que la imagen del “chorreo” o *trickle down* se mostraban como los medios para ello. Esto suponía, primero, la generación de riqueza y luego su redistribución. El asunto es que, en varios de nuestros países, el marco institucional heredero de las reformas liberales aún se mantiene, lo cual pone límites a los procesos redistributivos. Particularmente, los profundos cambios que hubo en materia de la institucionalidad laboral: flexibilización normativa, restricción de la libertad sindical y privatización de la previsión social, determinaron una degradación de las condiciones de trabajo que precarizaron el empleo.

Las reformas liberales en el mercado de trabajo, enunciadas anteriormente, y el ajuste estructural de la economía han cambiado la faz de las clases sociales anterior a dicho momento. Ello limitaría, en varios casos, la configuración de correlaciones políticas estructuradas, y no tan sólo electorales, que den soporte a los cambios necesarios en la economía. La creciente informalización de la economía y del empleo han tenido como correspondencia una desestructuración de la sociedad y, por ende, de la política.

La reconfiguración de alianzas de clases, en las cuales el empresariado nacional jugaba un papel destacado, no parece un hecho que pueda ser común a toda la región. Hay matices muy marcados en una y otra situación, dependiendo qué tanto afectó el ajuste

estructural a la matriz manufacturera y Estado - céntrica de cada país. En un nuevo escenario marcado por la profundización de la globalización, la creciente transnacionalización, la emergencia de nuevos actores sociales (emprendedores, nuevas clases medias, por ejemplo), la creciente diferenciación del trabajo, entre el calificado y no calificado, y las transformaciones ocurridas en nuestros Estados, ¿cuáles son las bases sociales y políticas de un nuevo modelo de desarrollo? ¿es posible su emergencia sin la presencia de un capital “nacional”?

Una estrategia de desregulación, como la reforma laboral liberal de hace 20 años, si bien puede tener como efecto un aumento de la movilidad laboral y la creación de más trabajo en las actividades terciarias de menor valor agregado, precisamente por la menor productividad de las mismas, genera una estructura de bajos salarios que, en muchos casos, no permite superar la línea de pobreza. Dicha estrategia, de suyo, incorpora la precarización del empleo como un elemento consustancial.

La situación del empleo antes y después de la reforma laboral

La reforma laboral, al afectar el marco institucional de las relaciones entre el capital y el trabajo en un sentido pro – empresa acabaría reforzando los efectos adversos derivados de la caída en la productividad general de la economía, de la extensión de la economía informal, de la desigual distribución de los activos en la economía y de la reprimarización la economía.

Con ello, se fragilizaría el proceso de formación de la mano de obra y se precarizarían sus condiciones de reproducción generándose los “incentivos” hacia una competitividad espuria, es decir hacia aquella que descansa en la degradación de las condiciones

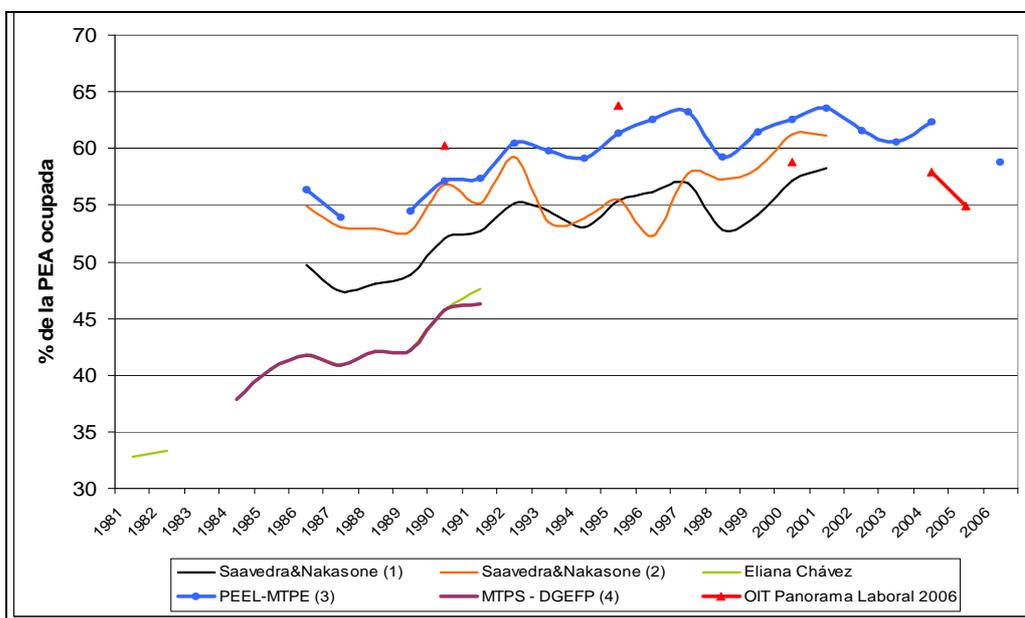
laborales del trabajador en contraposición de aquella que apuesta a la innovación, el cambio técnico y la mayor calificación de la mano de obra.

Microempresa e informalidad

Resulta un lugar común señalar que la informalidad es una característica de la economía peruana, sin embargo en la primera mitad de los ochenta, la PEA involucrada en el sector informal de Lima Metropolitana no excedía del 35% (Chávez, 1988). El deterioro de la economía (hiperinflación, retracción de la inversión privada, caída del 25% en el PBI), el desbalance entre la oferta y demanda laboral, la ausencia de un mecanismo de cobertura de los ingresos en situaciones de desempleo abierto son elementos que explican el crecimiento abrupto de la economía informal.

Gráfico 10

Lima Metropolitana: Evolución de la tasa de informalidad, 1981 - 2006

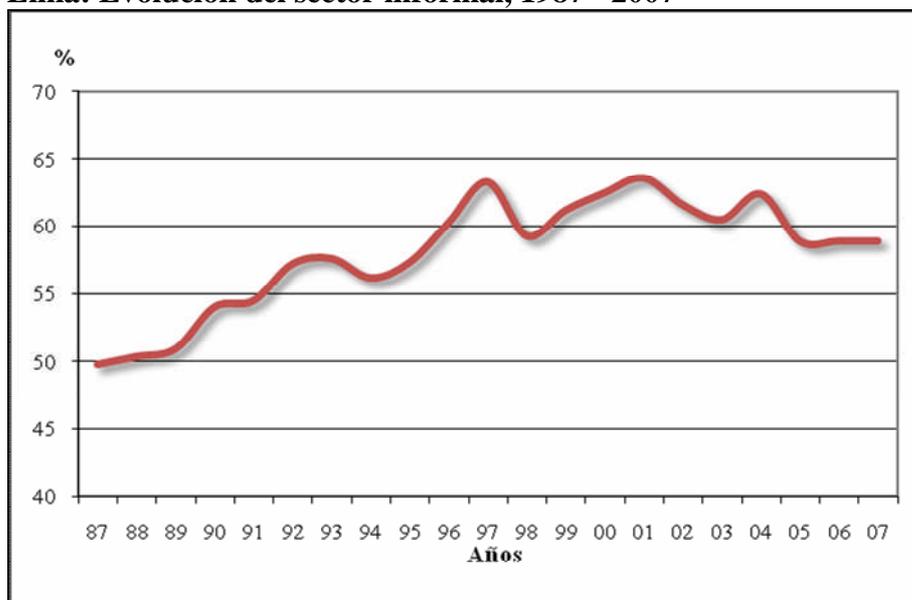


Fuente: Gamero, Julio, “Diagnóstico del empleo informal en Lima Metropolitana, 2006”, MTPE – DNEFP – DPE, Lima 2007

Dicho sector acabó siendo el espacio de autogeneración de ingresos para los contingentes de nueva PEA que no lograban insertarse en el sector más estructurado de la economía (como resultado del deterioro general de ella) o para aquella que resultó cesada como secuela de los procesos de reestructuración empresarial y reducción del

Estado, tras el ajuste estructural, a comienzos de los noventa. Por ello, ya desde finales de los ochenta se observa el crecimiento de la PEA del sector informal (Ver Gráficos 10 y 11). En dicho momento su participación había superado el 50% de la PEA y hacia la primera mitad de los noventa, sobrepasaba el 60%. Recién, en el marco del último ciclo expansivo, empezaría a revertirse dicha situación.

Gráfico 11
Lima: Evolución del sector informal, 1987 - 2007

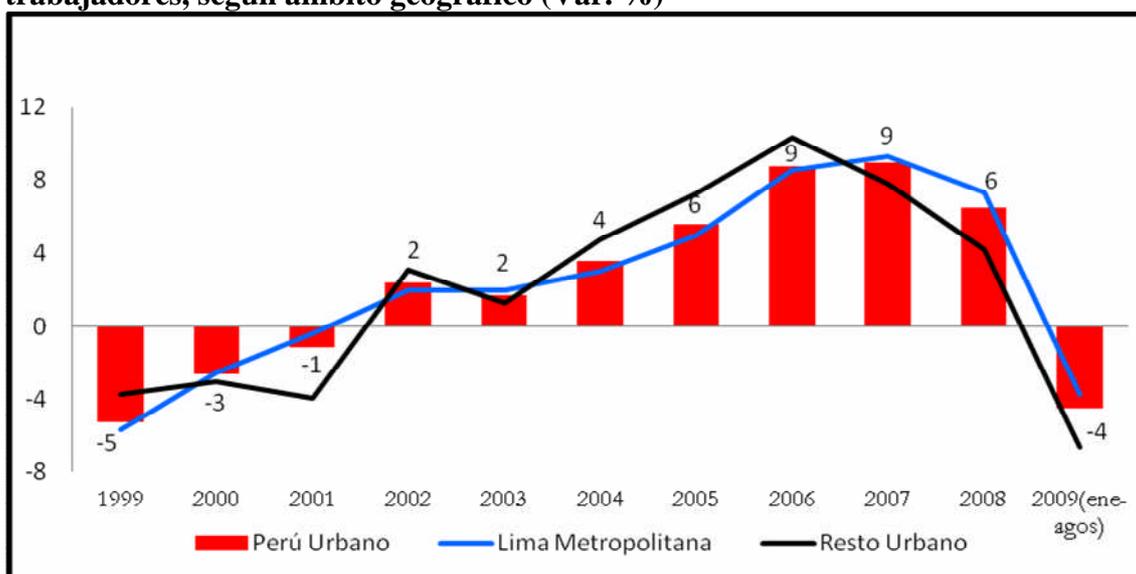


Fuente: MTPE - PEEL

La microempresa registraría un comportamiento similar, en la medida que el 75% de ellas se encuentran en el sector informal de la economía (Lévano, 2005). Así, como secuela de la reestructuración del aparato productivo –cuyo efecto fue la pérdida de participación de la mediana y gran empresa pública y privada en el producto- la microempresa aumentaría su presencia en los noventa llegando a concentrar el 23% del empleo asalariado mientras que la mediana y gran empresa se reducía al 14% y la pequeña empresa a menos del 10% (Ver Gráfico 3).

Dado que informalidad y microempresa comparten un espacio común y amplio, la superación del empleo precario supone un reto mayor en el mejoramiento de las condiciones de vida de su correspondiente PEA. Ello, como es de suponer, no será sólo tarea de políticas laborales y sociales si no, particularmente, del mejoramiento de sus capacidades empresariales y de políticas económicas sectoriales que alienten y conduzcan a la microempresa a una mejor inserción en la economía y, en razón de ello, esté en capacidad de generar un mayor excedente tal de permitir el asalaramiento pleno de su mano de obra y de proveer de las condiciones mínimas para su reproducción.

Gráfico 12
Perú Urbano: Evolución del Empleo Formal en Sector Privado de 10 y más trabajadores, según ámbito geográfico (Var. %)



Nota: La variación anual del empleo es el promedio del índice de un año respecto al promedio del año anterior.

Fuente: MTPE-PEEL. Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo

En el marco del último ciclo expansivo, el empleo en el sector de la microempresa se reduciría en dos puntos, hasta llegar a explicar el 21% de la PEA ocupada en Lima metropolitana (Ver el Gráfico 3, p. 23). Por su parte, no obstante las elevadas tasas de crecimiento en el empleo formal de los últimos 5 años PEA (ver Gráfico 12), el empleo

en la mediana y gran empresa apenas logró recuperar 3 puntos de participación, llegando a representar el 17% de la PEA.

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

El debilitamiento en las condiciones de reproducción de la PEA ocupada

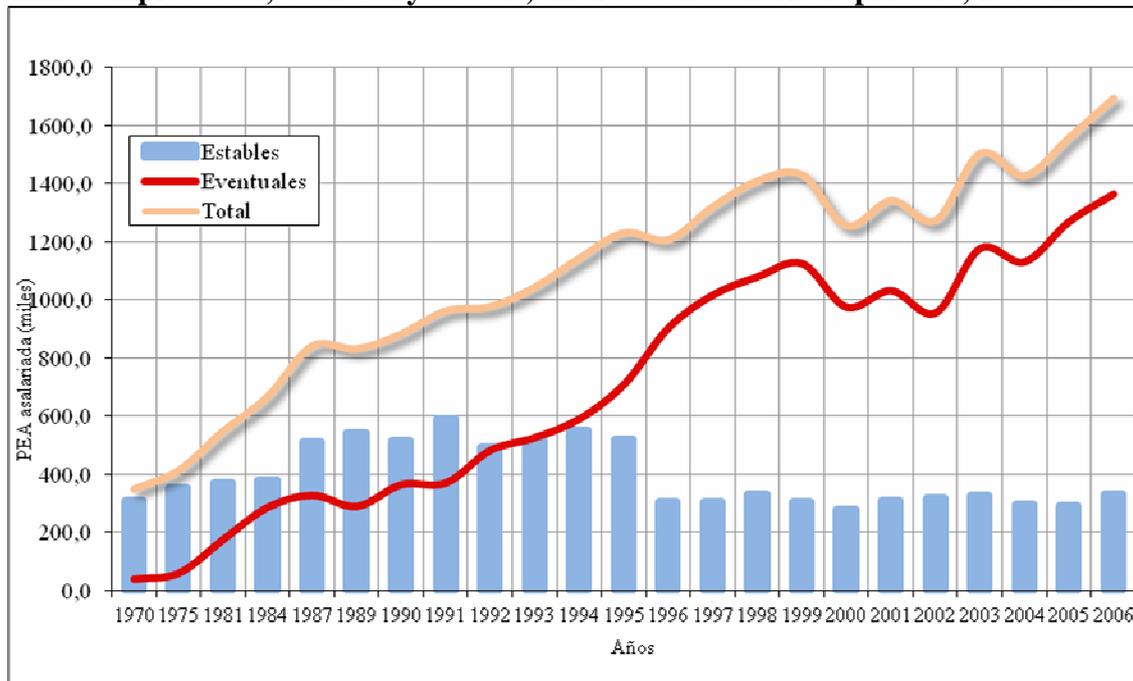
Es indudable que, desde mediados de los setenta, el proceso de deterioro de la economía -inflación en ascenso, retracción en la inversión privada, creciente desequilibrio externo- generó un entorno poco propicio para el crecimiento económico del país y ello se reflejaría en un lento pero creciente deterioro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

Junto con dicho proceso, de deterioro en las condiciones macro económicas, se fue erosionando el marco normativo laboral que facilitaría a las empresas hacer frente de las rigideces de la legislación de entonces. Así, junto con los planes de estabilización de mediados de los setenta y de los ochenta, se implementaron normas temporales de flexibilización en la contratación laboral: DL 22342 en 1978 para alentar el empleo

temporal en el sector de exportación no tradicional, el PROEM en 1986 como medida compensatoria de la extensión de la ley de estabilidad laboral de entonces.

Gráfico 13

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



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

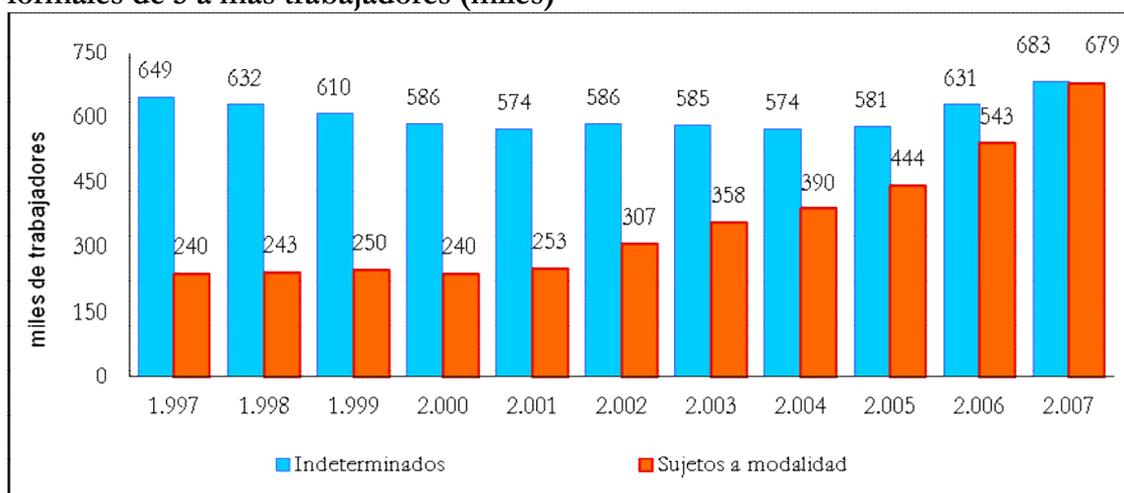
A partir de 1992, la reforma laboral liberal conduciría a la consagración de la contratación temporal como el medio privilegiado de la relación laboral. Es por ello que hacia 1994 (Ver el Gráfico 13) la cantidad de trabajadores en situación de contratación temporal superaría a aquellos que gozaban de un contrato indefinido, situación que continuaría acentuándose. En una perspectiva de mediano y largo plazo, ello ha conducido a que en el 2006 casi el 75% del empleo asalariado privado de Lima Metropolitana venga laborando bajo un contrato a modalidad (temporal).

Dicha tendencia, a nivel del Perú Urbano, ha continuado aún bajo el reciente ciclo expansivo y de generación de empleo en las empresas medianas y grandes (Ver el Gráfico 14). En el caso de Lima Metropolitana, no habría razones por el lado de la

oferta laboral –bajos niveles de calificación, inexperiencia laboral- que puedan estar explicando el aumento en los empleos sin contrato alguno en el sector formal. Serían, básicamente, elementos de índole institucional –debilidad en la inspección del trabajo, poca presencia de organizaciones sindicales, legislación laboral muy flexible heredada de la reforma laboral de comienzos de los noventa- los que estarían detrás de la presencia de empleo informal, sin contrato, en dicho segmento. No obstante las significativas tasas de absorción de empleo en las empresas formales -más del 8% de aumento en el último año- 1 de cada 4 trabajadores vinculados con ellas vienen laborando en condiciones de informalidad (MTPE, PEEL 2006).

Gráfico 14

Perú: Evolución del N° de trabajadores en planilla por tipo de contrato en empresas formales de 5 a más trabajadores (miles)



Fuente: Oficina de Estadística e Informática - MTPE

Información de las Hojas de Resumen de Planillas (empresas formales de 5 a más trabajadores)

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

involuntarias mientras que uno de cada cinco lo haría por razones voluntarias³³. La rotación existente en el país, en consecuencia, tendría un gran componente exógeno.

En general, el debilitamiento del rol fiscalizador del Ministerio de Trabajo³⁴ junto con la flexibilización y profusión en las modalidades de contratar trabajadores, en el contexto de una drástica disminución de la actuación de las organizaciones sindicales, ha llevado a que las sanciones derivadas del incumplimiento a la legislación no sean tales que desincentiven la recurrencia a tales prácticas.

Sin embargo, el notable crecimiento del sector moderno de la economía peruana habría generado mejores condiciones para un cambio. Desde hace 4 años, la microempresa (de menos de 9 trabajadores) ya no se constituía en la principal demandante de mano de obra asalariada³⁵. Como se ha mencionado anteriormente, el empleo en las empresas formales se vino recuperando por el incremento del empleo asalariado en las empresas de más de 10 trabajadores. Este crecimiento es el que vino *formalizando*, parcialmente, el empleo de Lima Metropolitana³⁶.

El empleo formal se vino recuperando por la mayor demanda de trabajo, relativamente más calificada, de las empresas de más de 10 trabajadores. No, por una mejora en las

³³ Chacaltana, Juan, *Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano*. Informe final. Lima, CEDEP, 2004.

³⁴ Como resultado de la severa disminución en los recursos asignados presupuestariamente para el MTPE. Su participación en el presupuesto nacional ha sido de menos del 0,4% para el 2007. Ello refleja la escasa prioridad que desde el Estado se viene asignando al tema laboral y del empleo.

³⁵ Ver al respecto la Encuesta Permanente de Empleo del INEI, noviembre del 2007.

³⁶ En el caso de Argentina, la recuperación de la actividad económica en la etapa posterior a la crisis del fin de la convertibilidad, generó una demanda de empleos formales que es la principal causa de la mejora en la distribución del ingreso y de la disminución de la pobreza urbana. Ver al respecto Novick, Martha, *Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003 – 2007* en http://www.trabajo.gov.ar/seminarios/2007/informalidad/files/La_Informalidad_Laboral_Documento.pdf

condiciones económicas de la mayoría de microempresas³⁷. Estas no se han enriquecido lo suficiente, aún no han generado el excedente económico necesario como para mantener una tasa de reinversión que les permita la innovación, competitividad y sostenibilidad de la unidad económica. Al no haberse satisfecho esta condición necesaria, no hay un aumento en la probabilidad de mejoramiento en las condiciones laborales de los asalariados de dicho sector.

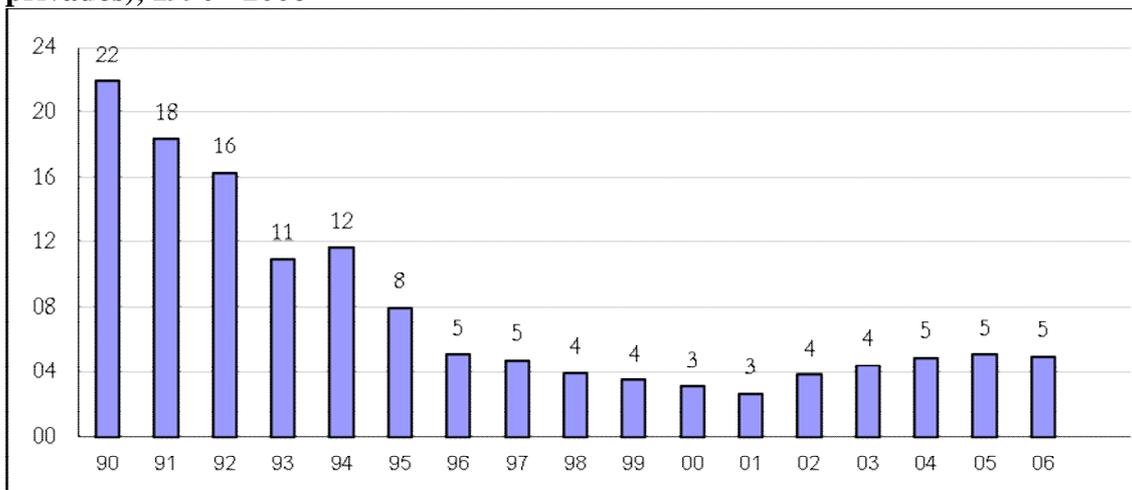
Tampoco hay certidumbre de que ese necesario proceso de enriquecimiento, sea rápido y aún siéndolo, que el empleo que se genere en este segmento empresarial tenga el calificativo de empleo formal. Si la fiscalización laboral es ya complicada en el segmento de las empresas de más de 10 trabajadores, en las de menos de 10 es prácticamente inexistente. De otro lado en tanto no haya un cambio de la legislación laboral en materia de sindicalización³⁸, el tema de la vocería de los trabajadores³⁹ de este sector no va a ser enfrentado adecuadamente y, en consecuencia, no existirían mecanismos endógenos que presionen para la formalización del empleo en las microempresas. Al respecto, no obstante la recuperación en la tasa de afiliación sindical está es sumamente reducida (Ver el Gráfico 15), lo cual guarda correlación con la menor “vocería” de los sindicalizados expresada en la intensidad de las paralizaciones laborales (ver Gráfico 16).

³⁷ Es decir, el empleo se ha venido formalizando por la parte de *arriba* del mercado de trabajo. Pero dado que la mayor cantidad de puestos de trabajo se encuentran en la parte *baja* de dicho mercado, cualquier proceso que busque la superación del empleo precario, del empleo informal tiene, necesariamente, que priorizar el sector de la microempresa.

³⁸ El vinculado con el requerimiento de al menos 20 trabajadores para poder sindicalizarse.

³⁹ Ver al respecto, OIT, *El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo 90a reunión 2002, Informe VI, Sexto punto del orden del día Oficina Internacional. En <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

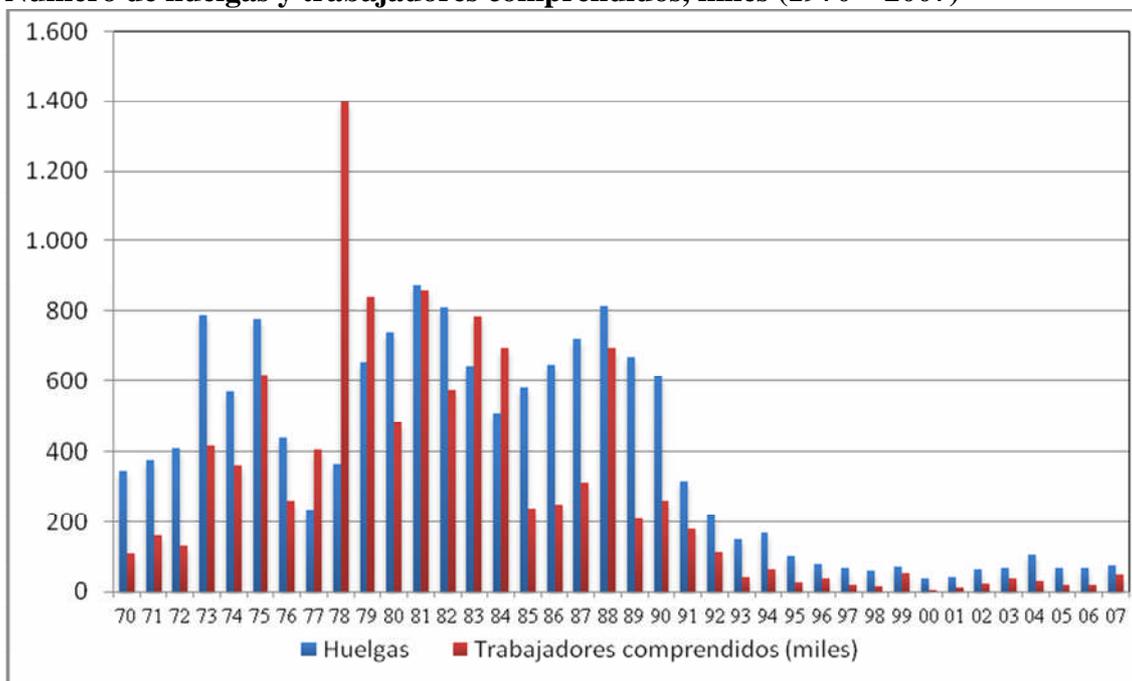
Gráfico 15
Lima Metropolitana: tasa de afiliación sindical (*) (sindicalizados/ Asalariados privados), 1990 - 2006



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

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

Gráfico 16
Número de huelgas y trabajadores comprendidos, miles (1970 – 2007)



Fuente: MTPE, Anuario Estadístico 2006 – 2008

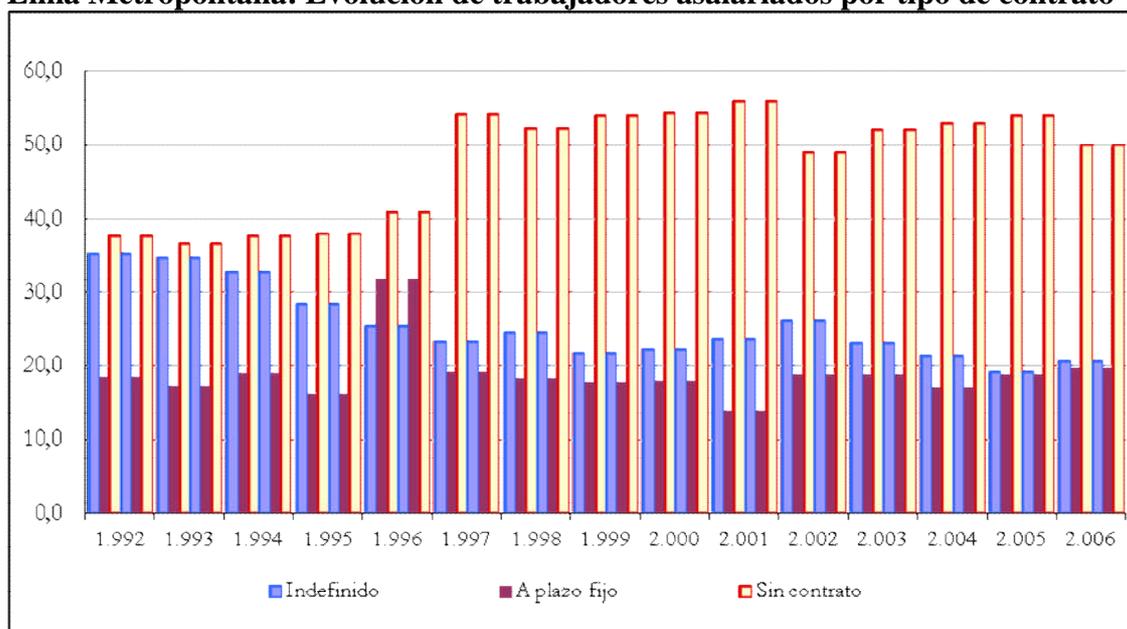
Elaboración: Propia

Se sostiene que, en el corto plazo, la implementación del plan de ajuste estructural durante la primera mitad de los noventa debilitó el proceso de formación de empleo

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

Es así que desde comienzos de la reforma laboral liberal, 1992, los empleos sin contrato alguno de trabajo pasarían de representar un 39% de la PEA ocupada a un 55% durante la segunda mitad de los noventa, con los efectos adversos sobre la cobertura de los riesgos sociales: desempleo, seguro médico y jubilación. Recién, como secuela del último ciclo expansivo y del aumento del empleo en el sector de la mediana y gran empresa, dicho porcentaje se reduciría y se estaría estabilizando alrededor del 50% (Ver Gráfico 17).

Gráfico 17
Lima Metropolitana: Evolución de trabajadores asalariados por tipo de contrato ^{1/}



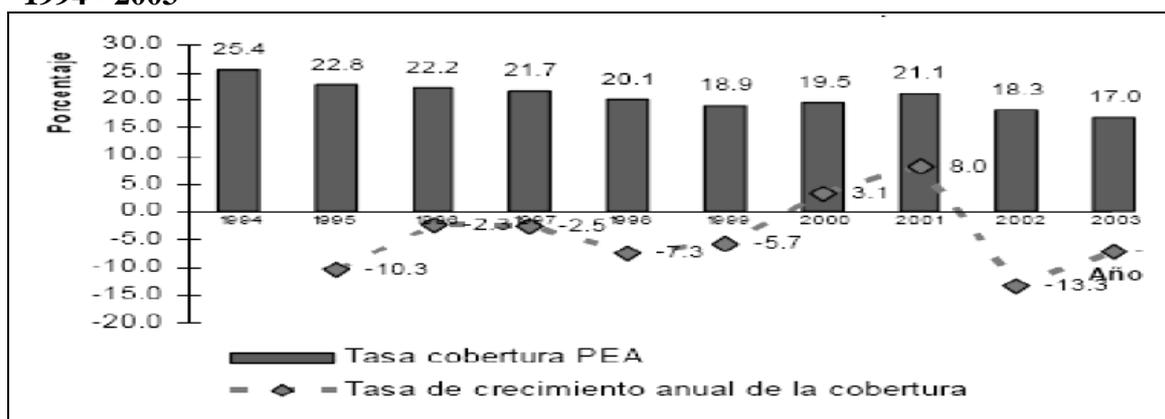
^{1/} Se refiere a empleados y obreros públicos y privados.

Fuente: Convenio MTPE - INEI, ENAHO, III Trimestre 1997 - 2001; MTPE, ENAHO especializada en niveles de empleo (2002-2006)

El debilitamiento en la típica relación de trabajo tiene un efecto inmediato en la precarización del empleo. Se desvincula el trabajo de la cobertura de la seguridad social y de los planes pensionarios. Si bien no hay unas cifras definitivas, las diferentes fuentes están indicando una debilidad en la cobertura de los riesgos sociales. Por ejemplo, como se aprecia en el Gráfico 18, la cobertura de los titulares de ESSALUD ha venido disminuyendo como porcentaje de la PEA. En 1994 significaban un porcentaje del 25,4% y hacia el 2003 no superaban el 17,0%.

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

Gráfico 18
Evolución en la cobertura de los titulares activos ESSALUD respecto a la PEA,
1994 - 2003



Fuente: MTPE, Consejo Nacional del Trabajo
http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno_Mercado_Laboral_en_el_Peru.pdf

Desde la implementación de la reforma laboral (primera mitad de los noventa), el porcentaje de trabajadores bajo contrato indefinido se fue reduciendo, lo cual

evidenciaría una correlación entre la menor cobertura de riesgos sociales con dicho proceso. El aumento en la contratación a plazo fijo no ha logrado revertir dicha situación.

Tabla 2

Perú: Asalariados Privados e Independientes con protección social según sector económico, 2006 - 2007

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

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

^{2/} Los independientes son aquellos que trabajan en forma individual o asociada, y que no tienen trabajadores remunerados a su cargo.

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

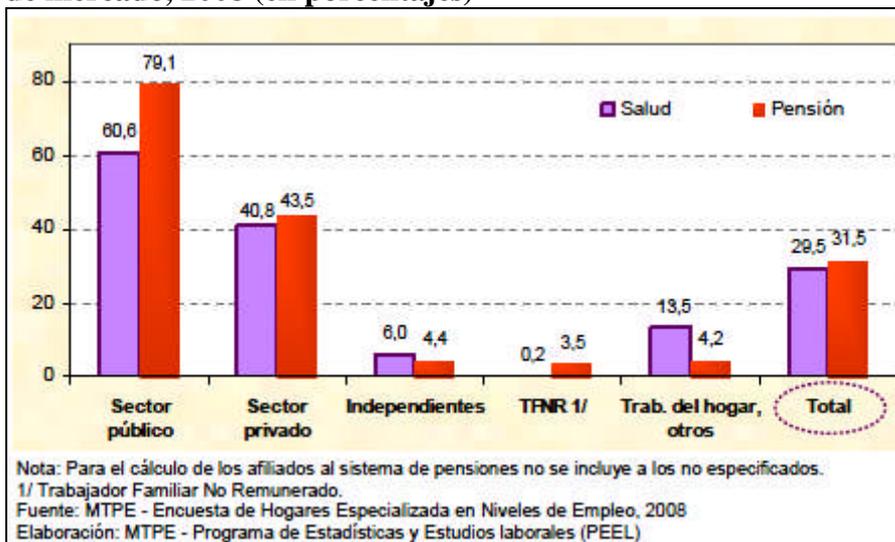
^{4/} Trabajadores afiliados al Sistema Privado y público de Pensiones

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

De otro lado, con información para el 2008, para Lima Metropolitana -que es el mercado de trabajo más consolidado del país- se está encontrando que sólo el 31,5% de la PEA ocupada cuenta con algún plan pensionario mientras que el 29,5% de ella está disponiendo de cobertura de salud (ver Gráfico 19).

Gráfico 19

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



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

**Para superar el
empleo precario:
Propuestas de política**

Para superar el empleo precario: Propuestas de política

El empleo precario resume, hoy día, las debilidades de una política pública que se encuentra lejos de conciliar el crecimiento de la economía con una mejora sostenible en el bienestar de la población. Poner el acento en la mayor cuantía del gasto social, en la focalización de la pobreza y en la “supresión” de “sobre costos” laborales como los medios para “formalizar” el empleo o incorporar “progresivamente” derechos ciudadanos deja de lado el abordaje integral que supone la superación de este problema.

En consecuencia, revertir el problema del empleo precario, conlleva actuar en tres dimensiones: en la política económica, en la política social y en la política laboral.

En la política económica

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

Frente al problema de la baja asociación entre el crecimiento económico y la pobreza, intermediado por el mercado de trabajo, (ver Tabla 3) se requiere facilitar la generación de un crecimiento más homogéneo entre los diferentes sectores económicos y que tenga mayor asociación con la generación de empleo. Para ello es necesario promover la articulación de los sectores productivos menos dinámicos - microempresas urbanas y

pequeños productores agrarios- con los sectores más dinámicos de la economía (Estado y mediana – gran empresa).

Tabla 3
Elasticidades PBI – pobreza en la región

PAÍS	PBI per cápita (variación promedio anual)	Elasticidad pobreza	Elasticidad indigencia
Argentina (3)	7,8	-2,2	-3,0
Bolivia (1)	1,9	-1,5	-1,8
Brasil (2)	2,1	-1,7	3,3
Chile (4)	3,1	-2,0	-2,8
Colombia (5)	3,5	-0,9	-1,9
Ecuador (1)	3,3	-1,4	-2,6
Paraguay (2)	1,7	-0,1	-0,5
Perú (1)	5,0	-1,0	-1,4

(1) 2002 – 2007, (2) 2001 – 2007, (3) 2002 – 2006, (4) 2000 – 2006, (5) 2002 – 2005

Fuente: CEPAL, Panorama Social 2008 e INEI-BCRP, 2009
Elaboración: Propia

LA REPUBLICA

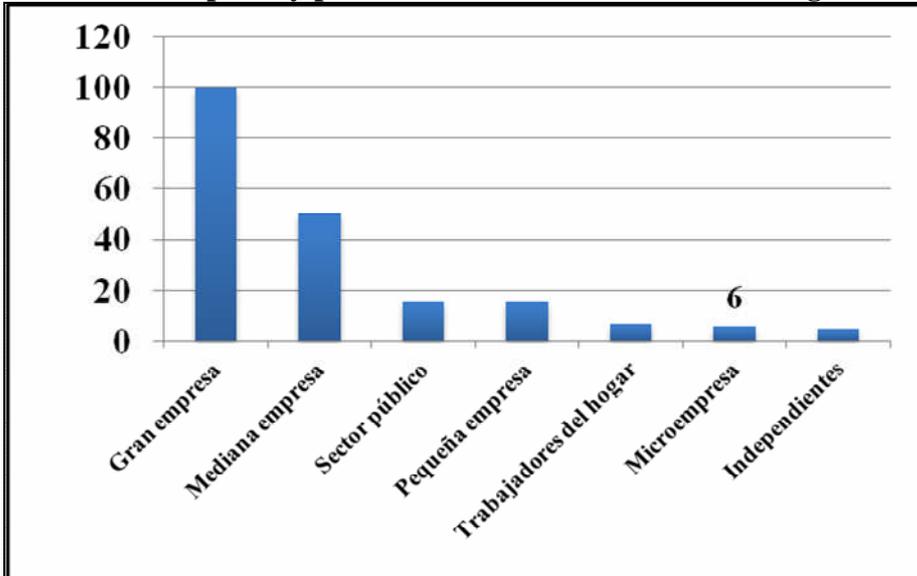
En el esquema anterior se requiere que las políticas económicas incorporen no sólo la dimensión sectorial sino, también, una marcada *orientación pro microempresa* con el objeto de buscar ir cerrando la enorme brecha de productividad que hay entre una microempresa rural, por ejemplo, y una gran empresa minera. Por lo demás, esta brecha de productividad intra empresarial es la que estaría detrás de desigualdad económica y social del país (ver Gráfico 20). Y, tal como señala la evidencia internacional (ver Gráfico 21), el acortamiento de la citada brecha estaría asociada con la mejor performance económica de los países asiáticos en los últimos 20 años, por ejemplo.

Acortar las brechas de productividad entre el tamaño de las empresas conduciría a una mejor distribución del tejido empresarial de los países, afectando positivamente la “polarización” entre la concentración del producto en la gran empresa y del empleo en la micro empresa (ver Gráficos 20 y 22). En los países desarrollados y en los de industrialización exitosa del Asia, hay una mejor correspondencia entre los tamaños de

empresa, la distribución de la productividad con la participación en el empleo correspondiente.

Gráfico 20

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

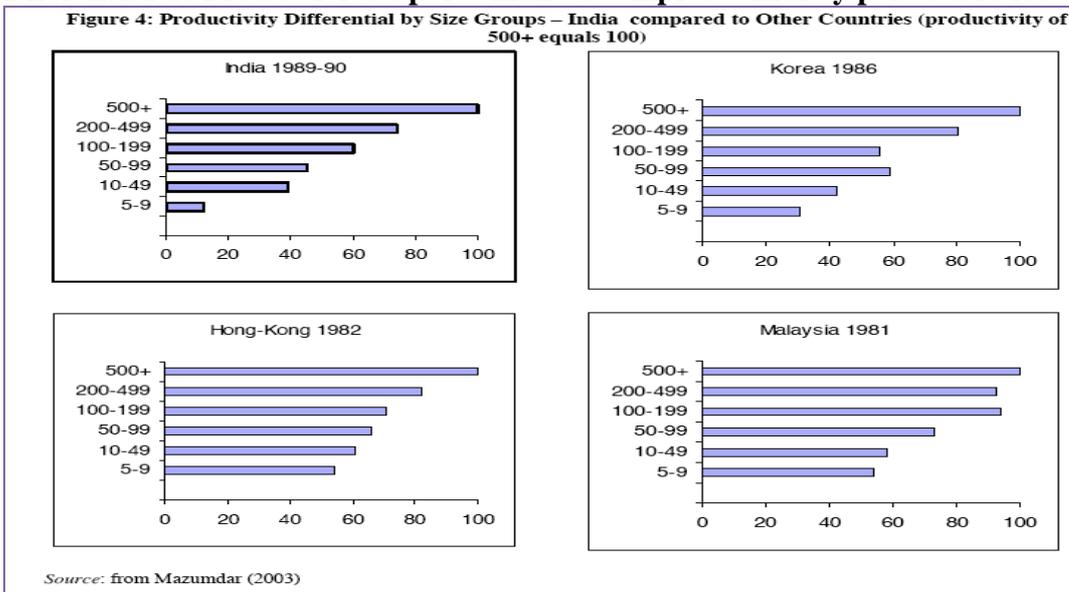


Fuente: Villarán Fernando y Mifflin, Iván, “El desarrollo de la micro y pequeña empresa en el Perú o Creando Riqueza desde abajo”, Editorial Congreso de la República, 2009.

Elaboración: Propia

Gráfico 21

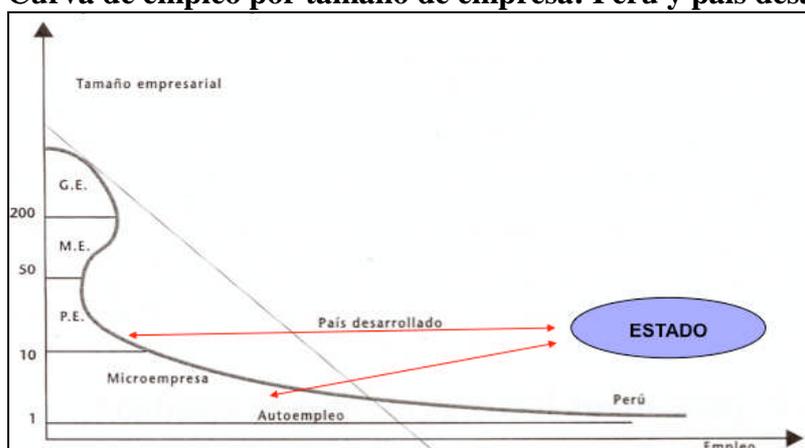
Diferencial de Productividad por tamaño de empresa: India y países asiáticos



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

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

Gráfico 22
Curva de empleo por tamaño de empresa: Perú y país desarrollado



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

Mejorar las condiciones del empleo en el país requiere de mirar más allá del empleo en las empresas formales. Una política exitosa tiene que concentrarse en el “top” pero, particularmente (con políticas sectoriales) en la “base”, es decir, en la microempresa. Y ello da espacio para las políticas públicas, aún bajo el esquema de subsidiaridad y por un principio de igualdad de oportunidades. Hay una evidente “falla de mercado” en términos de la ausencia de proveeduría privada de servicios de asistencia técnica, de desarrollo empresarial, de búsqueda de mercados y de fomento de la articulación y la

asociatividad hacia la microempresa. En ausencia de ello, el Estado tiene un rol central de juego.

Tabla 4
Comparación de sistemas de fomento a las MYPE en otros países (2006)

	Chile	Brasil	México	EEUU
Segmento de Empresas	Micro, Pequeña y Mediana empresa	Micro y Pequeña Empresa	Micro, Pequeña y Mediana empresa	Pequeña y Mediana empresa
Entidad de promoción	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	Servicio Brasileño de apoyo a la Pequeña y Microempresas (SEBRAE)	Secretaría (Ministerio) de Economía	Small Business Administration (SBA)
Ministerio	Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	Agencia Mixta de Derecho Privado (Público-Privada)	Ministerio de Economía	Agencia Federal
Presupuesto	Del Sistema US \$420 millones De SERCOTEC y CORFO US \$ 91 millones	US \$ 450 millones		US \$ 14,651 millones

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

Poner en práctica una política económica pro microempresa significa “ponerle números” a ella en el Presupuesto de la República. En términos de recursos presupuestarios, la promoción estatal hacia la microempresa no está excediendo de los USD 10 millones anuales (ver Tabla 4). Dicha cifra en términos de una comparación internacional coloca a nuestro país en la parte inferior de la tabla y, también, en términos de las prioridades nacionales, más allá del discurso “políticamente correcto” que exalta el “emprendedurismo”.

Las políticas públicas, sin embargo, si bien han incorporado a la microempresa entre sus prioridades, al menos declarativas, han puesto el acento en los aspectos microeconómicos, en la gestión de la mype y por ello los “incentivos” se han venido

concentrando en las leyes laborales, en las barreras de acceso, en la provisión de asistencia técnica, capacitación, acceso al crédito. Pero, como se ha señalado, no han merecido, aún bajo el principio de igualdad de oportunidades, hacerse de un sitio preferente en el presupuesto de la República.

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

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

todavía no es destinataria como tal de políticas sectoriales: fondos concursables para promoción de la competitividad, programas regulares de compras estatales, acceso directo a programas de innovación y mejoramiento tecnológico, fomento de asociatividad y de articulación hacia las medianas y grandes empresas, etc.

En nuestro país, las políticas que se vienen siguiendo, en relación con la promoción de la mype, guardan muchas semejanzas con las implementadas en otros países de la región, particularmente en las políticas concentradas a nivel microeconómico, es decir, en la demanda y en la oferta laboral. Pero, frente a ellas, la “política” local presenta 2 elementos diferenciadores:

- a) la ausencia de políticas sectoriales o políticas específicas que tienen, por definición, visibilidad presupuestaria y
- b) la incorporación de un régimen laboral -que discrimina a unos trabajadores de otros- como un mecanismo de “promoción” de la microempresa. En ello, en el país a diferencia de otros, estaría afirmando una visión *espuria* de la competitividad. En otros países, el énfasis se coloca en las políticas sectoriales, en la generación de un entorno favorable al desarrollo de la microempresa.

Lamentablemente El DL 1086, la nueva ley que modifica la anterior ley de microempresa, no se aleja del énfasis puesto en lo microeconómico, poniendo dentro del set de incentivos, la degradación de las condiciones laborales de los trabajadores de la pequeña y parte de la mediana empresa. Como un aspecto positivo se incorpora el

criterio de cofinanciamiento estatal para la cobertura del seguro de salud (SIS) y de pensiones (FPS). Pero a más de año y medio de su promulgación, recién se ha expedido el reglamento del SIS estando pendiente el tema previsional. Ello viene colocando en una situación de “limbo legal” a las microempresas y a sus trabajadores.

Dicho cambio legislativo dejó, incluso, de lado las conclusiones de una evaluación del impacto de la ley 28015⁴⁰, en la cual se señala que si las políticas laborales no se acompañan de políticas sectoriales, que inserten mejor en el mercado a la mype, dicho régimen será un desincentivo para la formalización laboral de dichas unidades. Y ello se prueba, presentando evidencia empírica que las mypes que se acogieron a dicha ley acabaron con un margen de ganancia más reducido en comparación con las que no se formalizaron⁴¹.

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

⁴⁰ Ver al respecto

http://www.cedepperu.org/img_upload/c55e8774db1993203b76a6afddc995dc/Ley_Mype_Per_final_final_revisada.pdf

⁴¹ “aquellos que están registrados en la Ley no exhiben diferencias significativas en cuanto a niveles de venta por trabajador y, más bien, experimentan reducciones en sus márgenes de ganancia al registrarse en la Ley” (Chacaltana, 2008, p.46). Por lo tanto, concluye que “las empresas que permanecen en la informalidad tiene una ventaja respecto de las que se registran en la Ley, que se deriva del incumplimiento de la Ley, ya que las que se formalizan lo hacen para vender más y asegurar a sus trabajadores pero proporcionalmente ganan menos por cada unidad de venta” (p.46).

Como se resume en la Tabla 4, las políticas sectoriales son determinantes para el mejoramiento de la competitividad y el empleo. Su inclusión y el orden de implementación, en relación con las políticas microeconómicas, es determinante. Aún en ausencia de políticas microeconómicas, el resultado sería favorable. El caso del Perú se encontraría en el cuadrante menos auspicioso de la promoción a la microempresa: sólo con políticas de orden microeconómico.

Tabla 4
Secuencia de políticas de promoción de la mype

Mejoran competitividad y empleo	Políticas laborales (microeconómicas)	Políticas sectoriales (políticas pro mype)
(-)	Primero	Segundo
(+)	Segundo	Primero
(-)	Primero	Ausencia
(+)	Ausencia	Primero

Elaboración: Propia

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

- Implementación de un plan de articulación entre oferta exportable y proveedores locales bajo el enfoque de cadenas productivas y de subcontratación flexible. Estas acciones se vinieron realizando en pequeña escala desde PROMPYME (hoy, desaparecida), PROMPEX y Ministerio de la Producción (CITES). Se trataría de potenciar dicho esquema, incorporando a Mi Empresa (PRODUCE) con funciones específicas al respecto.

- Generación de un Plan de desarrollo de áreas rurales en zonas de extracción de recursos naturales, que suponga la intervención conjunta del Estado (bajo su liderazgo), la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil. Como es de conocimiento general, los recursos del canon minero y del aporte voluntario minero crecieron en cifras muy significativas en no menos de 15 regiones, pero la mayoría de los gobiernos sub nacionales no tienen aún las capacidades adecuadas para una gestión eficiente y efectiva en términos del impacto socio económico. Más que recursos presupuestarios adicionales, se tiene que hacer operativa una instancia de gestión del desarrollo local en dichas zonas.
- A partir de los recursos del Plan de Estímulo Económico, incorporar como política regular el Programa de compras estatales (centralizando demanda de sectores), premiando la generación de valor agregado local y las articulaciones con pequeñas y microempresas, como parte de una política de incentivos para la consolidación de encadenamientos productivos con producción doméstica.
- Aumento en la cobertura de los servicios de desarrollo empresarial bajo un esquema de cofinanciamiento a la demanda de la asistencia técnica, capacitación o desarrollo de proceso de asociatividad, conglomeración y articulación entre microempresas y entre ellas y los sectores más dinámicos de la economía.
- Articulación de los recursos disponibles de programas de empleo temporal y de los fondos concursables o no, presentes en los diferentes programas y unidades ejecutoras del Estado en un Fondo⁴² que centralice y de organicidad al apoyo a

⁴² Al respecto, se cuenta con una propuesta en la materia: FONDOMYPE

las microempresas urbanas y rurales, en una estrategia que significa ir pasando de la promoción de empleos temporales y de iniciativas, a veces superpuestas, a la facilitación de la generación de empleos permanentes, como el medio sostenible para la superación de la pobreza.

En la política social

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

El modelo de política social se orientaba en el sentido de lo que Esping-Andersen⁴³ denomina políticas residuales, propias de la concepción económica anclada en el utilitarismo, y que se caracterizan porque la cobertura de los riesgos sociales propios del capitalismo —desempleo, discapacidad por razones de salud y jubilación— no está anclada a ningún esquema corporativo de seguridad social, sino que depende directamente del aporte de cada individuo. Bajo este esquema, la única preocupación del Estado es la generación del marco más adecuado para la generación de la mayor cantidad de empleos. Con empleos, y con ingresos, el individuo deberá asumir por cuenta propia tales coberturas.

Eso explica, entre otras razones, que un número importante de países de la región continúen a la zaga de la inversión social. La focalización acaba “justificando” bajos niveles de gasto/inversión social, además que no fuerza al Estado para aumentar la

⁴³ Esping-Andersen, G., “Fundamentos sociales de los Estados de bienestar”.

presión tributaria, pues el aumento de la cobertura de las políticas sociales no “aparece” en la agenda pública.

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

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

Los principios que guían dicha propuesta son los siguientes:

- i) El carácter universal de la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales (bienes, rentas, servicios, etc.) y con alcance a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan.
- ii) Cumplimiento de estándares de calidad garantizados para todos.

- iii) El usufructo de este conjunto de prestaciones debe estar garantizado para todos, y esa garantía debe ser brindada por el Estado.
- iv) El universalismo básico ofrecerá *un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales*, conjunto que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país.

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

Lo anterior supondría una autocrítica al simplismo y la simplificación con la cual la reforma social “leyó” nuestra sociedad. En sociedades con alta desigualdad como las nuestras, concebir al mercado como el proveedor mayoritario de los servicios sociales: salud, previsión social, deviene sólo en una ilusión que ha conducido a que hoy coexistan tres pisos de proveeduría de los diversos servicios sociales: a) programas sociales focalizados, b) los saldos del antiguo régimen (el del “universalismo pleno” previo a las reformas liberales) y c) el mercado de los servicios de salud y pensiones, que sólo están disponibles para los sectores de altos ingresos⁴⁴, que no son la mayoría.

La redistribución necesaria: intersección de la política social con la política económica

Luego de más de una década de políticas sociales netamente asistenciales y de alivio a

⁴⁴ Tras la estatización del sistema privado de pensiones en Argentina, este es un asunto en revisión en la región.

la pobreza, no queda duda de que la mejor política social es una buena política económica, capaz de medir su éxito en la cantidad y calidad de empleo adecuado, y no en los resultados macroeconómicos *per se*. De este modo, la superación de la pobreza se vincularía directamente al tipo de crecimiento económico, a su articulación con el mercado de trabajo, y no solo con la cantidad de gasto social que se asigna presupuestariamente todos los años. Lo anterior no significa que la relación gasto/inversión social sea menos importante, sino todo lo contrario; pero en consonancia con la política económica desde una lógica de acompañamiento mutuo, de refuerzo y de objetivos comunes.

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

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

que pone los números enteros.

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

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

El sector empresarial, como tributario del ajuste estructural, es quien detenta el día de hoy el poder. Los asalariados privados, con una menor tasa de sindicalización que antes, con mayor informalidad y más empleos precarios, no constituyen actualmente un contrapeso real al poder del empresariado. Y el Estado, con matices de acuerdo a los países, no quiere ejercer de manera efectiva su función reguladora en salvaguarda del interés del ciudadano, ni aumentar la presión tributaria con impuestos directos⁴⁵.

Esa primera ronda distributiva —derivada de la relación frente al capital— es la que marca el sentido general y final de la distribución del ingreso. Por ello, sus secuelas son

⁴⁵ Aunque hay países, como el Ecuador, que están por realizar cambios importantes en los términos de la recaudación tributaria, incorporando más equidad en la carga impositiva de las personas naturales.

difíciles de revertir, salvo que se incorpore y accione un mecanismo político que quiebre el “acuerdo” de la reforma liberal. La segunda ronda distributiva, por su parte, concentrada en la cuantía y el manejo del gasto social, es sólo un paliativo de la primera, ya que las ganancias distributivas asentadas en una mejora de la eficiencia de los programas sociales resultan marginales frente a los cambios en la distribución funcional del ingreso.

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

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

Se necesita, por ello, de un nuevo arreglo institucional que permita que las políticas sectoriales, el nuevo esquema de vinculación público privado y las políticas pro

superación de la pobreza encuentren una trama de mediaciones y relaciones Estado-sociedad, que faciliten la redistribución sin afectar el ritmo del crecimiento económico. Eso supone la construcción de un nuevo paradigma en política social.

En la política laboral

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

- a) Incorporación de un marco regulatorio que concilie eficiencia en el mercado de trabajo con equidad de derechos para los trabajadores y
- b) Implementación sistemática y consistente de las Políticas Activas, en articulación con políticas sectoriales

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

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

revisar la legislación y promover mecanismos de fortalecimiento del tejido sindical en el mercado laboral.

Sin duda, que con sólo 250 inspectores de trabajo para todo Lima metropolitana (para una PEA que se acerca a los 4 millones), la acción fiscalizadora del Ministerio de Trabajo es poco lo que puede hacer por reforzar la aplicación efectiva de la ley. Es así, que de acuerdo con la información proveniente de las encuestas de hogares, se encuentra que la mitad de la PEA que realiza algún trabajo asalariado carece de contrato alguno de trabajo. Esta situación, puede tener atenuantes en el caso de la microempresa pero no para la mediana y gran empresa (que cuenta con más de 50 trabajadores). En esta última se ha detectado que hay un 20% de trabajadores en condiciones informales (100 mil trabajadores), es decir que laboran para una empresa formal pero no aparecen ni en el libro de planillas ni con algún contrato de locación de servicios ni bajo la intermediación de un service o de una cooperativa de trabajadores. La informalidad del trabajo, en este caso, se explicaría porque la sanción por no formalizar tiene poca probabilidad de ocurrencia con lo cual el incentivo de evadir la normativa laboral es muy alto.

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

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

Implementación sistemática y consistente de las Políticas Activas, en articulación con políticas sectoriales

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

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

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

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

Es conocido que las políticas activas buscan ayudar a los desempleados a encontrar empleo en un menor tiempo, o a evitar que quienes lo tienen puedan perderlo, así como promover el crecimiento del empleo y contrarrestar el desempleo estructural. Comprenden una amplia gama de programas y actividades destinados a mejorar la calidad de la oferta de trabajo: i) a través de la capacitación o reconversión laboral; ii) para mejorar el vínculo entre trabajadores y puestos de trabajo, c) por medio de la intermediación, la mejor información y el apoyo a la búsqueda de empleo; d) mejorar las habilidades de los desempleados y de los ocupados en las Mypes; y e) apoyar directamente o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes.

Nadie discute los beneficios ni la importancia de los programas de capacitación laboral y formación profesional. El tema de fondo se vincula con quién asume los costos de la capacitación laboral: el Estado, la empresa, el trabajador o una mezcla de ello. Un argumento a favor que la capacitación laboral sea totalmente financiada por el Estado se puede derivar de consideraciones de bien público. No interesa en qué empresa se apliquen las habilidades adquiridas o reforzadas en dicho proceso, la economía en su conjunto se verá beneficiada. Con esta propuesta de financiamiento público se obvia el

problema de desincentivo a la capacitación que se ha generado con el aumento de la rotación laboral⁴⁶.

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

⁴⁶ Recientemente el Congreso aprobó una propuesta de ley que permite la deducción como gasto el aporte que realizan a programas de capacitación laboral.

Conclusiones

Conclusiones

1. La precariedad como rasgo distintivo de la calidad del empleo, en el Perú de hoy, nadie discute. Por el lado del acceso a la cobertura de los riesgos sociales, propios de una economía capitalista y de mercado, los trabajadores aparecen con muy bajos niveles de cobertura. Uno de cada 5 trabajadores de empresas formales trabaja en condiciones de informalidad –sin acceso a planes pensionarios, seguro de salud y de accidentes de trabajo- siendo esta situación focalizada en el sector obrero. Considerando asalariados e independientes, tres de cada 4 integrantes de la PEA carecen de cualquier tipo de cobertura social.
2. Para algunos la precariedad en el empleo es el resultado de rigideces en el mercado laboral y de elevados costos laborales que traban la formalización del empleo. Por ello, se recomienda flexibilizar más las condiciones laborales al nivel del régimen laboral especial de la microempresa.

En una perspectiva distinta, la hipótesis de la presente tesis es que la precariedad en el empleo se profundizó en el marco del ajuste estructural de los noventa -con su secuela de nuevas políticas económicas que afectaron adversamente la generación de valor agregado- junto con la aplicación de una reforma laboral que afectó la primera ronda distributiva y con el cambio de paradigma en la política social hacia otra de corte residual.

3. Si bien la precarización del empleo se vincularía, esencialmente, con las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo; la debilidad profundizada -por el ajuste estructural en el proceso mismo de formación del empleo asalariado- incorpora un

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

4. A su vez, la evidencia estaría indicando que el tipo de crecimiento de la economía se vincula directamente con el proceso de formación de la fuerza laboral y con la capacidad de reproducción de la mano de obra. Para el caso de Lima Metropolitana, se aprecia que el porcentaje de asalariados en relación con la PEA ha venido disminuyendo sistemáticamente, en el transcurso de los últimos 30 años. De haber sido cerca del 70% a comienzos de la década de los setenta descendería hasta el 43% a comienzos del nuevo siglo. Con la recuperación del empleo en el sector formal de la economía, dicho porcentaje se ha recuperado hasta representar un 55%. En consecuencia, las crisis económicas de los últimos años se habrían convertido en un freno a la capacidad de la economía en incorporar más trabajo asalariado. Ello, quizás estaría expresando, la debilidad en las bases de conformación de la economía capitalista, en el país.

5. En el corto plazo, la implementación del plan de ajuste estructural debilitó el proceso de formación de empleo asalariado. Como ya se ha mencionado, ello conduciría a un aumento del empleo localizado en el sector informal de la economía bien en situación de autoempleo o conduciendo o trabajando en la microempresa. En estas condiciones se asistiría a, quizás, uno de los escenarios regionales de mayor degradación en las condiciones de reproducción de la fuerza laboral. Es así que desde comienzos de la reforma laboral liberal, 1992, los empleos sin contrato alguno de trabajo pasarían de representar un 39% de la PEA ocupada a un 55% durante la segunda mitad de los noventa, con los efectos adversos sobre la cobertura de los riesgos sociales: desempleo, seguro médico y jubilación. Recién, como secuela del último ciclo expansivo y del aumento del empleo en el sector de la mediana y gran empresa, dicho porcentaje se reduciría y se estaría estabilizando alrededor del 50%.

6. La remoción del marco institucional previo al del ajuste estructural –legislación laboral, sindicatos, mecanismos de regulación salarial- siendo parte del problema en el diagnóstico no, necesariamente, acabó generando un mercado laboral más competitivo ni con mayor eficiencia. Se asumía que los costos para el sector trabajador eran de naturaleza transitoria en tanto se procesaba la reestructuración productiva que impulsaría la demanda de trabajo en los sectores que emergerían con más rentabilidad relativa. Sin embargo, la precarización en las condiciones laborales no fue revertida.

En ese sentido, el ajuste estructural acabó consagrando un deterioro en las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo y el mantenimiento de un marco institucional pro – empresarial. Ello, en varios casos, ha limitado la recuperación, de

la participación de los ingresos del sector trabajador como porcentaje de la distribución del ingreso nacional. Otra hipótesis sugerida y que explicaría la tendencia decreciente de los salarios podría ser la pérdida en el peso relativo de las ramas intensivas en el uso de mano de obra calificada.

7. Con el cambio de paradigma, la política social se focalizó en los más pobres, y acabó excluyendo —a través de la precarización del empleo— a los asalariados de empresas formales. La política social transitó, abruptamente, hacia el residualismo. Pero, al mismo tiempo, sin embargo, la política económica los convertía, junto con los sectores medios urbanos, en la fuente de recursos —a través de los impuestos a la planilla— para el proceso redistributivo que generó el ajuste estructural: desde los sectores medios y trabajadores formales hacia el sector de menores ingresos (los pobres extremos).

Todo ello, en el marco de desgravaciones tributarias al capital, generó un marcado aumento de la concentración del ingreso. Y así, la nueva política social resultó también funcional al proceso económico. Conceptualmente, se apostaba al aumento de la salarización formal del empleo como el medio para el “éxito” de la nueva política social (mercado privado de cobertura de riesgos sociales). Pero al no cumplirse este supuesto, dados los “incentivos” laborales alineados a una competitividad espuria, el resultado no fue sino la extensión y profundización del empleo precario. A ello abonaría, sin duda, el mantenimiento de un marco institucional laboral inequitativo.

8. Entre los ochenta y los noventa, los cambios en la economía, en lo social y en lo laboral precarizaron el empleo. El crecimiento de la informalidad urbana es una muestra de ello, a lo que se sumaría el aumento del empleo informal en las empresas formales. Revertir el empleo precario supone, necesariamente, concentrarse en la microempresa. Por ello se requiere que las políticas económicas incorporen no sólo la dimensión sectorial sino, también, una marcada *orientación pro microempresa* con el objeto de buscar ir cerrando la enorme brecha de productividad que hay entre una microempresa rural, por ejemplo, y una gran empresa minera. Por lo demás, esta brecha de productividad intra empresarial es la que estaría detrás de desigualdad económica y social del país.

9. En nuestro país, las políticas que se vienen siguiendo, en relación con la promoción de la mype, guardan muchas semejanzas con las implementadas en otros países de la región, particularmente en las políticas concentradas a nivel microeconómico. Pero, frente a ellas, la “política” local presenta 2 elementos diferenciadores: la ausencia de políticas sectoriales o políticas específicas que tienen, por definición, visibilidad presupuestaria y la incorporación de un régimen laboral -que discrimina a unos trabajadores de otros- como un mecanismo de “promoción” de la microempresa. En ello, en el país a diferencia de otros, estaría afirmando una visión *espuria* de la competitividad. En otros países, el énfasis se coloca en las políticas sectoriales, en la generación de un entorno favorable al desarrollo de la microempresa.

10. Las políticas sectoriales son determinantes para el mejoramiento de la competitividad y el empleo. Su inclusión y el orden de implementación, en relación con las políticas microeconómicas, es determinante. Aún en ausencia de políticas

microeconómicas, el resultado sería favorable. El caso del Perú se encontraría en el cuadrante menos auspicioso de la promoción a la microempresa: sólo con políticas de orden microeconómico. Por ello es prioritario incorporar políticas económicas con sesgo hacia la microempresa.

11. En materia de política social, hay un reconocimiento de los límites de una solución de mercado a la cobertura de los riesgos sociales. Hoy, desde las multilaterales, circula una propuesta que buscaría se recomponga un cierto nivel de cobertura básica para todos los ciudadanos cuyo contenido será definido atendiendo a las consideraciones fiscales específicas y al acuerdo social que prime en la sociedad. En ese sentido, puede entenderse como una reacción a la pérdida de condición ciudadana de las políticas sociales que acompañaron al ajuste estructural. Lo anterior supondría una autocrítica al simplismo y la simplificación con la cual la reforma social “leyó” nuestra sociedad. En sociedades con alta desigualdad como las nuestras, concebir al mercado como el proveedor mayoritario de los servicios sociales: salud, previsión social, deviene sólo en una ilusión que ha conducido a que hoy coexistan tres pisos de proveeduría de los diversos servicios sociales: a) programas sociales focalizados, b) los saldos del antiguo régimen (el del “universalismo pleno” previo a las reformas liberales) y c) el mercado de los servicios de salud y pensiones, que sólo están disponibles para los sectores de altos ingresos.

12. El ajuste estructural alimentó una mirada segmentada de la política social y la política económica. Ello explica que, cuando se aborda el tema de la necesaria redistribución para mejorar la equidad y hacer un país socialmente más viable, el

foco de atención acaba concentrándose sólo en el gasto público: en su calidad, transparencia, eficiencia y eficacia, criterios particularmente sensibles al vincularlos a los programas sociales y la política social. Con esa mirada, las denominadas «filtraciones», «subcobertura» o «burocratismo» acaban convirtiéndose en el centro del debate, cuando, en realidad, son asuntos menos relevantes —en términos estratégicos— que la concepción de redistribución y la precisión de las funciones, tanto de la política social como de la política económica.

13. Para la distribución, el crecimiento económico es sumamente importante. La primera ronda distributiva se genera, precisamente, a partir del tipo de crecimiento del PIB que determina la magnitud del excedente económico, mientras el cómo se reparte (utilidades, remuneraciones e impuestos) se vincula directamente al arreglo institucional vigente, heredero, en nuestro caso, del ajuste estructural de hace dos décadas. No hay hecho más político en la economía que el reparto del excedente económico puesto que su distribución final entre remuneraciones, utilidades e impuestos es un proceso que está en función directa de la capacidad de negociación de cada uno de los actores involucrados: trabajadores, empresarios y Estado.

14. En buena cuenta, nuestro país necesita de un nuevo arreglo institucional que permita que las necesarias políticas sectoriales, el nuevo esquema de vinculación público - privado y las políticas pro superación de la pobreza encuentren una trama de mediaciones y relaciones Estado – sociedad que faciliten la redistribución sin afectar el ritmo del crecimiento económico. Se necesita de un nuevo arreglo institucional que permita que las políticas sectoriales, el nuevo esquema de vinculación público privado y las políticas pro superación de la pobreza encuentren una trama de

mediaciones y relaciones Estado-sociedad, que faciliten la redistribución sin afectar el ritmo del crecimiento económico. Eso supone la construcción de un nuevo paradigma en política social.

15. Por ello, tanto el marco institucional poco equitativo -que norma las relaciones entre el capital y el trabajo- y una debilidad en la empleabilidad de la fuerza laboral son dos problemas centrales que requieren ser enfrentados. Es por ello que, en esta dimensión de la política pública se hace necesario incorporar los siguientes lineamientos: Incorporación de un marco regulatorio que concilie eficiencia en el mercado de trabajo con equidad de derechos para los trabajadores e Implementación sistemática y consistente de las Políticas Activas, en articulación con políticas sectoriales

16. Son, en razón de lo anterior, condiciones necesarias para la superación del empleo precario en el país cambios en las políticas económicas: políticas sectoriales orientadas a la generación de valor agregado y con decidido sesgo pro microempresa (es la política pro pobre) y cambios en el arreglo distributivo: otro marco institucional tal que conduzca a que los actores sociales, debilitados por el ajuste estructural, recuperen capacidad de interlocución en la distribución del excedente.

BIBLIOGRAFÍA

BIRDSALL, Nancy, Thomas Pinckey y Richard H. Sabot

1996 “Why low inequality spurs growth: savings and investment by the poor”. OCE Working Paper 327, BID, Washington.

BERNEDO, Jorge

1987 *La negociación colectiva en el Perú* (Lima: ADEC/ATC).

CASTELLS, Manuel

1999 “Productividad, competitividad y desigualdad en la sociedad de la información” (Buenos Aires: Centro de documentación en políticas sociales) Documentos N° 13.

CARBONETTO, Daniel

1988 Lima: sector informal, CEDEP, Lima

CASAS TRAGODARA , Carlos, Gustavo Yamada Fukusaki

2005 Medición del impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el período 2001-2004 – Informe Final. *Universidad del Pacífico*, Lima.

CHACALTANA J., Juan

2005a “Empleo y regulación laboral en el Perú”. *Economía y Sociedad*. N° 55. Lima, pp. 7-14.

2004b “Capacitación laboral proporcionada por las empresas: El caso peruano”. Informe final. *CEDEP*. Lima.

CHACALTANA, Juan y GARCÍA, Norberto

2001 *Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana* (Lima: OIT) Documento N° 139.

CHÁVEZ, Eliana

1988 El sector informal urbano: de reproducción de la fuerza de trabajo a posibilidades de producción, Fundación Friedrich Ebert, Lima.

CHONG, Alberto; GALDO, José y SAAVEDRA, Jaime

2007 Informality and Productivity in the Labor Market: Peru 1986–2001 by IADB, July 2007. En <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-609.pdf>

CONSEJO NACIONAL DEL TRABAJO

2009 Desempeño del mercado laboral en el Perú (Edwin Poquioma Ch.). En http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno_Mercado_Laboral_en_el_Peru.pdf

DEININGER, Klaus y Lyn Squire

1997 “Economic growth and income inequality: reexamining the links”. *Finance & Development* Vol. 34, N° 1, marzo pp. 38-41.

DÍAZ, Alvaro

1989 “La reestructuración industrial autoritaria en Chile”, Revista Proposiciones 17, Sur, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista_Proposiciones/PR-0017-02.pdf

ESPING-ANDERSEN, Gosta

2000a Fundamentos sociales de las economías postindustriales, Barcelona, Ariel.

1998b “La transformación del trabajo” en *L a f a c t o r í a*, N° 7.

ESPINO, Juanpedro

2001 *Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima*. Investigaciones Breves 13. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Pontificia Universidad Católica del Perú - Departamento de Economía.

FRANCKE, Pedro

1966 “Tipos de crecimiento y pobreza: una aproximación”. En: *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*. Instituto Cuanto-Unicef, Lima, pp.137-156.

FREIJE, Samuel

2002 El Empleo Informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Venezuela, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Desarrollo Social Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral, BID. En <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=354774>

GAMERO REQUENA, Julio y HUMALA, Ulises

2002 *La microempresa en Lima: entre el desempleo y la sobrevivencia* (Lima: DESCO).

GAMERO REQUENA, Julio y ZAVALLA, Cynthia

2005 “¿Competitividad sin exclusión? El empleo en la encrucijada”. *Perú hoy. Un país en jaque: la gobernabilidad en cuestión*. desco. Lima. pp. 188-229.

GAMERO REQUENA, Julio

2005a Crecimiento y empleo, CIES, Proyecto Elecciones Perú 2006: Fortaleciendo el Debate Nacional, Lima, Noviembre.

En <http://cies.org.pe/files/active/0/Empleo.pdf>

2005b “La reforma laboral y la política social en el Perú de los noventa: del universalismo corporativo a la selectividad del residuo”, en *Trabajo y Producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, CLACSO, Buenos Aires.

En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/Trabprod.pdf>

2000c “Crecimiento económico y pobreza en Lima Metropolitana y el resto del país”. Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 1997-1998. *Instituto Nacional de estadística e informática - INEI*. N° 5. Lima. En <http://www1.umn.edu/humanrts/research/PeruDimensiones%20de%20Pobreza%20Peru%20INEI.pdf>

- 1998d La reforma laboral y el mercado de trabajo de Lima Metropolitana, Boletín de Opinión, CIES, 1988. En <http://cies.org.pe/files/ES/bol33.pdf>
- 1997e “Diferencias salariales en Lima Metropolitana” en *Empleo y distribución del ingreso en América Latina ¿hemos avanzado?* (Bogotá: Fedesarrollo/CIID/COLCIENCIAS/TM Editores).
- 1996f “La pobreza en el Perú: límites y posibilidades de la política social” en *Diálogo* (Caracas: UNESCO) N° 18-19.

GARAVITO, Cecilia

- 2005 “Impactos económicos de la extensión de la Ley MYPE al resto de unidades económicas”. Informe final. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

GARCÍA, Norberto E.

- 2004 “Los obstáculos en el mercado de trabajo a la expansión del sistema de pensiones (Perú 1991-2000)”. En: *Políticas de empleo en Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 231-268.

GUNDLACH, Erich y NUNNEMKAMP, Peter

- 1997 “Implicaciones de la globalización sobre el mercado laboral ¿cómo ha manejado la triada los desafíos de la competitividad?” en *Empleo y distribución del ingreso en América Latina ¿hemos avanzado?* (Bogotá: Fedesarrollo/CIID/COLCIENCIAS/TM Editores).

ISUANI, Aldo y NIETO, Daniel

- 2002 “La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano” en *Reforma y Democracia* (Caracas: CLAD) N° 22.

INEI

- 2009 “PBI Departamental”, Lima – Perú
 “Boletín de la Encuesta Permanente de Empleo”, diversos números, Lima - Perú
 1998 “Perú: Medición de Niveles de Vida y Pobreza”, Lima – Perú

LONDOÑO, Juan L.

- 1997 “La dinámica de cambio de la distribución del ingreso y la pobreza en Colombia en las últimas décadas”. En “Empleo y distribución del ingreso en América Latina”, TM Editores-Fedesarrollo-CIID-Colciencias, Bogotá, Colombia.

LONDOÑO, Juan L. y SZEKELY, Miguel

- 1997 “Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995”, Office of the Chief Economist, Working Paper # 357, BID.

McKINLEY, Terry

- 1997 “The Macroeconomic implications of focusing on poverty reduction”, SEPED - BPPS, UNDP

MORLEY, Samuel

- 1995 Intervención en el Seminario “Información sobre población y pobreza para políticas sociales”, INEI, Lima.

JARAMILLO BAANANTE, Miguel

- 2004a “Aspectos laborales del TLC: Implicancias de políticas para el Perú”. *Proyecto Crecer - USAID*. Lima.
2004b “La regulación del mercado laboral en Perú”. *Proyecto Crecer.- USAID*. Lima.

JURADO NAJERA, Joel

- 2000 “Sectores de trabajo, productividad y dinámica ocupacional”. En: *¿Qué sabemos sobre el desempleo en el Perú?* Familia, trabajo y dinámica ocupacional. pp. 93-137. *Instituto Nacional de Estadística – INEI*. Lima.

KUZNETS, Simon

- 1955 “Economic Growth and Income Inequality”. *The American Economic Review* 45 (1).

MARTÍNEZ, Daniel y TOKMAN, Víctor

- 1999 “Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección” en Tokman, V. y Martínez, D. (eds.) *Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo* (Lima: OIT).

MINISTERIO DE TRABAJO y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

- 2009 Encuesta de Hogares especializada en niveles de empleo 2008. Informal anual, El empleo en Lima Metropolitana 2008 en http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/Informe_A_nual_del_Empleo2008.pdf
2005a Informe Estadístico Mensual, diversos números Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana, 2004 Anuario Estadístico, 2004.
2002b “El trabajador independiente urbano: un enfoque de oferta laboral familiar” en *Boletín de Economía Laboral* (Lima: MTPE) N° 22.

OLIVA, Carlos, Pablo Secada, Bruno Franco

- 2002 “Obstáculos para el aumento de la competitividad en el Perú”. *Instituto Peruano de Economía – IPE*, Serie Estudios. Lima.

OIT, OSR para países andinos,

- 2007 El debate sobre los costos laborales en el Perú (Borrador para su discusión), en Primeras Jornadas Peruanas de Relaciones Laborales de la SPDTSS, Lima, 29 septiembre.

OIT,

- “Economía Informal en las Américas: situación actual, prioridades de políticas y buenas prácticas” en http://white.oit.org.pe/cimt/nn/documentos/economia_informal_.pdf
2006 “Panorama Laboral 2006”. En http://www.oit.org.pe/portal/documentos/pl_2006_esp_final.pdf

PATNAIK, Prabhat

- 1997 "A note on the redistributive implications of macroeconomic policy", SEPED/UNDP, Jawaharlal Nehru University.

REICH, Robert

1993 *El trabajo de las naciones*, Bogotá, Norma.

SAAVEDRA, Jaime y NAKASONE, Eduardo,

2003 “Una Nota sobre la Informalidad y el Autoempleo en Lima Metropolitana 1985 - 2000”, Grade, en http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/documents/report/Latin_American_Urbanization/Nota%20sobre%20informalidad%20y%20autoempleo%20en%20Lima.doc

SAAVEDRA, Jaime

1999 *La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*, Serie Reformas económicas No 27, Santiago de Chile en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/4549/lcl1216e.pdf>

SAAVEDRA, Jaime

1988 “Crisis Real o Crisis de Expectativas”, Documento de Trabajo 25, Grade.

SCHULDT, Jurgen

2005 *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*, CIUP, Lima.

SOJO, Ana

1990 “Naturaleza y selectividad de la política social” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 41.

SOLIMANO, Andrés

1988 “Enfoques alternativos sobre el mercado de trabajo: una evaluación teórica” en *Revista de Análisis Económico* (Santiago de Chile: ILADES/Programa de Postgrado en Economía/Georgetown University) Vol. 3, N° 2.

VELAZCO, Tatiana

2002 “La duración de las relaciones de trabajo: la permanencia en los empleos y la rotación laboral” en *Boletín de Economía Laboral* (Lima: MTPE) N° 21.

VERDERA, Francisco

2008 *Trabajo decente y empleo digno en el Perú. Situación del Programa Nacional de Trabajo Decente en el Perú y perspectivas del movimiento sindical*. Exposición en el Taller Agenda sindical unitaria para la promoción del trabajo decente, OSRA, OIT, Lima 10 de abril.

YAMADA, Gustavo

1994 *Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima metropolitana, 1985-86 y 1990*, Cuaderno de investigación 22, CIUP, Lima.