



Un punto en la agenda del próximo gobierno: La promoción del Buen Empleo

Fernando Villarán

Ex Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo

Enero, 2006

Síntesis: Desde los años 80 el Perú enfrenta un descenso en la calidad y la cantidad del empleo ofrecido, razón que ha incentivado la migración de muchos jóvenes. Actualmente, si bien el empleo ha crecido, éste lo hace a un ritmo mucho menor que la oferta laboral. De este modo tenemos que, de tres peruanos, sólo uno consigue un trabajo adecuado y bien remunerado. Encarar este problema es de primera prioridad para el próximo gobierno porque si bien el principal creador de empleo es el sector privado, se necesita de un liderazgo político que oriente esas inversiones hacia sectores intensivos en mano de obra, y que articule las pequeñas con las grandes empresas.

La falta de empleo adecuado sigue siendo considerada por la población peruana como su principal problema. Es la causa fundamental de las masivas migraciones experimentadas en años recientes -sobre todo de los jóvenes-, la que sigue figurando como la razón principal por la que más del 70% de personas quiere irse del país. Encarar este problema es, por tanto, de primera prioridad para cualquier partido o agrupación que quiera asumir el gobierno a partir de 2006.

Como sabemos, el empleo es la variable “puente” por excelencia entre el mundo económico y el social. Es económico en tanto recurso básico para producir bienes y servicios, y social en tanto fuente de ingresos, de satisfacciones, identidad y socialización. Como lo señala acertadamente la Cepal: “La creación de empleo productivo es quizás la mayor y la mejor indicación de que se están logrando el crecimiento y la equidad en forma simultánea y complementaria, y por lo tanto deben enfatizarse las políticas que estimulan su generación, sobre todo en el marco de una creciente productividad. En este sentido, mientras no se pueda asegurar a toda la población el acceso a un empleo productivo, no se puede pensar en una mínima igualación de oportunidades”¹.

La situación del empleo en el Perú

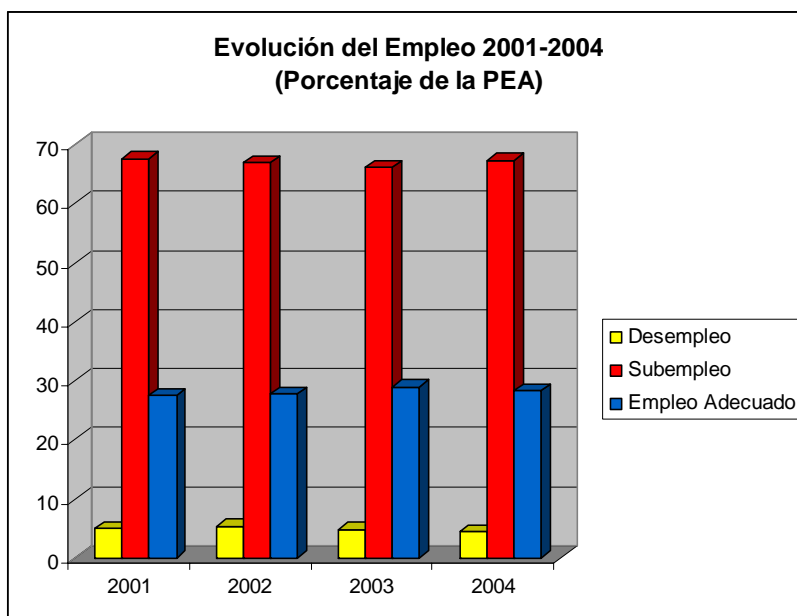
En la década del 70 se tuvieron los mayores niveles de Empleo Adecuado (con salarios mayores al mínimo y con todos los beneficios sociales y derechos laborales reconocidos por las leyes vigentes en el momento), fluctuando entre el 45 y 55% del total de la Población Económicamente Activa (PEA). El subempleo (tanto por horas como por ingresos) era la segunda categoría en importancia, con variaciones del 35 al 45%, y la tercera categoría era el Desempleo Abierto, que se ubicaba entre el 5 y 10%. En la siguiente década, la del 80, sobre todo en la segunda mitad, a partir del proceso hiperinflacionario, el empleo adecuado se derrumbó a niveles del 20 al 25% (en Lima Metropolitana llegó a ser 15.6%²), y el Subempleo pasó a ser la categoría principal de la situación laboral en el Perú, llegando a niveles del 60 y 70%. El desempleo abierto se mantuvo entre 5 y 10% a nivel nacional, aunque en Lima y en algunas ciudades superó en algunos momentos esa cifra. A pesar de los avances en materia de crecimiento (sobre todo entre los años 92 y 97) y las reformas introducidas en el mercado laboral, esta situación no pudo ser modificada en la década de los 90.

¹. CEPAL, Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, Santiago de Chile, 1992.

². Fuente: Cuánto, Perú en números 1992.



Llegamos al presente siglo con una situación laboral con altos niveles de subempleo (67.3% en el 2004, vinculados también al aumento de la informalidad), bajos niveles de empleo adecuado (28.3% en el 2004) y relativamente bajos niveles de desempleo abierto (4.4% en el 2004). Esta es nuestra matriz de base y, como lo demuestra el estudio de la Universidad del Pacífico (UP)³, está siendo muy difícil modificarla. A pesar del crecimiento sostenido de la economía en los últimos cuatro años, los niveles de desempleo y subempleo casi no se han modificado, como nos lo muestra el siguiente gráfico.



Fuente: INEI-ENAHO, CIUP 2005

Los bajos niveles de desempleo (entre 4.4 y 5.4%) se explican justamente por la pobreza. En el área rural, y en las zonas urbanas pobres, las personas no pueden darse el lujo de “buscar activamente trabajo” pues sus familias no los pueden sostener y deben encontrar alguna actividad (principalmente el autoempleo o la microempresa informal) para obtener un ingreso que les permita sobrevivir.

El drama del empleo en el Perú actual es que la economía está creando empleo, pero lo hace a un ritmo mucho menor que la oferta laboral y, por lo tanto, la situación no mejora. Las cifras del estudio realizado por la UP -mencionado líneas arriba- son reveladoras: entre los años 2001 y 2004, cada año se han creado en promedio 190,000 nuevos empleos adecuados, creciendo a un ritmo anual de 5.3%, que es mayor al crecimiento del PBI; pero en esos mismos años la PEA se ha incrementado en 573,000 personas al año (con un crecimiento anual del 4.8%, mayor al promedio de los últimos años, el que se ha ubicado en 3%). Este aumento de la PEA puede tener su origen en muchas causas, aunque probablemente una relevante haya sido que el propio crecimiento de la economía incentiva el ingreso de mujeres, jóvenes y adultos, que dejan su condición de pasivos y empiezan a buscar trabajo. Pero lo que nos interesa resaltar aquí es que si bien se han creado 190,000 empleos adecuados, hay otras 383,000 personas que se quedaron afuera, que no han conseguido trabajo y que se han visto obligadas (la mayoría de la ellas, si nos atenemos a las investigaciones de las OIT) a inventar su propio puesto de trabajo en el autoempleo, la microempresa, y en general en la informalidad. Estas personas son más del doble que las que consiguieron trabajo, y por lo tanto el efecto social de frustración y desencanto es

³. Ver CIUP, Casas, Carlos; Yamada, Gustavo; *Medición de impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el período 2001- 2004*, Universidad del Pacífico, Lima, Julio del 2005.



mucho mayor que la satisfacción que obtuvieron los primeros, y ya sabemos que cuando una persona no tiene trabajo durante varios años, es probable que se desespere y a la larga sale a protestar a la calle.

En términos de nuestro enfoque, tenemos que uno de cada tres peruanos que ingresa al mercado laboral obtiene empleo, se le abren las puertas, obtiene la oportunidad más importante en la vida de una persona. Sin embargo, al mismo tiempo para dos de cada tres peruanos se les cierra la puerta del empleo adecuado, y se ven obligados al desempleo, subempleo y la actividad informal. El balance, en términos de oportunidades, es claramente negativo.

Las oportunidades

Sin embargo, no sería correcto quedarnos con esta imagen negativa de la situación del empleo y saltar a conclusiones pesimistas sobre el futuro. La otra cara de la medalla del mercado laboral es la ubicación de las personas en la producción. ¿Dónde están trabajando todas las personas de la PEA, sobre todo las que están en la condición de subempleo? ¿Qué actividades realizan? El enfoque tradicional para responder a estas preguntas ha sido el de los sectores económicos, que corresponde además a la organización del Estado: agricultura, minería, pesca, industria, comercio, servicios, gobierno, etc. Pero esta presentación esconde las diferencias profundas que existen dentro de cada sector, entre la agricultura de exportación y el pequeño agricultor de la sierra, el industrial moderno y el artesano, la flota de camiones y el taxista.

Más relevante para expresar estas diferencias, y descubrir en ellas sus secretos y potencialidades, es realizar un enfoque por categoría económica y tamaño de empresa.

Distribución del Empleo y las Empresas en el Perú / según tamaño - 2002

Categoría	PEA Ocupada	%	Número de Empresas	%
Independientes (autoempleo)	2'512,603	20.8		
Micro empresas (2 a 10 trab)	6'352,695	52.6	2'477,284	97.9
Pequeñas empresas (11-50)	873,687	7.2	41,333	1.6
Medianas empresas (51-250)	384,127	3.2	9,056	0.4
Grandes empresas (+ 250)	591,302	4.9	1,843	0.1
Sector Público	940,261	7.8		
Empleo Doméstico	415,397	3.4		
Total	12'070,072	100.0	2'529,516	100.0

Fuente: Lévano (2005) / SUNAT (2004)

En estas cifras se han juntado a los trabajadores independientes urbanos con los rurales, y dentro de las microempresas se incluyen a las familias campesinas⁴, a los pequeños agricultores, así como a las microempresas urbanas, ubicadas fundamentalmente en las periferias de nuestras grandes y medianas ciudades; grupos todos que se caracterizan por

⁴. Según Adolfo Figueroa, el grupo económico y social más representativo del campo.



tener bajas productividades e ingresos. En ellos se ubica el grueso del subempleo, la informalidad y la pobreza. Pero allí mismo también reside la posibilidad de salir adelante, de transformar su realidad, de superar su situación actual. Son pues, grandes bolsones de oportunidades, sobre todo para las personas en situación de pobreza; pueden ser la primera y más importante puerta que se abre a muchos de ellos.

El llamado sector moderno, donde se ubica el empleo adecuado, está conformado de manera inequívoca por las grandes y medianas empresas, así como por el sector público; todos ellos apenas incluyen al 15.9% de la PEA; si a este grupo sumamos a las pequeñas empresas formales (70% del empleo total al interior de su estrato), a las microempresas formales (10% del empleo total al interior de su estrato) y a los independientes con alta productividad (el 2 % de la PEA, compuesto por abogados, arquitectos o programadores) llegamos al 28% de la PEA. El 72% de la PEA restante, y el 90% de las empresas, es donde podemos avanzar significativamente en mejorar la situación de informalidad y de pobreza.

Una de las pruebas más claras del gran potencial de las micro y pequeñas empresas (así como de muchos independientes y autoempleados) es el espectacular crecimiento de las microfinanzas en el Perú. Un sector que se creó a principios de la década de los 80, con la primera Caja Municipal (la de Piura) y la primera ONG crediticia (Acción Comunitaria), hoy representa a 222 instituciones. Está compuesto por: (i) 14 Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, (ii) 12 Cajas Rurales, (iii) 14 EDPYMEs (Entidades de Promoción de las PYMEs), (iv) 3 Bancos Comerciales (Crédito, Del Trabajo y MIBANCO⁵), 10 ONGs no reguladas y 160 cooperativas de ahorro y crédito⁶. Todas estas instituciones tienen una cartera activa de 1,813 millones de dólares (a mayo de 2005) y atienden a más de un millón de clientes (lo que significa el 40% de las MYPEs existentes). Lo más impresionante de estas instituciones es que han crecido (sus carteras de crédito) a ritmos muy altos: 29% en 2002, 28% en 2003 y 34% en 2004. La rentabilidad sobre el capital de las Cajas Municipales alcanza el 26%, y para todo el sistema llegan a 20%; cifras mucho mayores que cualquier otro sector o actividad económica.

Otra expresión de dinamismo del sector MYPE es “Gamarra”, un conglomerado de empresas industriales, comerciales y de servicios dedicados a la confección de prendas de vestir, la absoluta mayoría de ellas micro y pequeñas empresas. Mientras que en Argentina y Chile, la apertura de la economía a principios de los 90 acabó con sus respectivas industrias de confecciones, en el Perú los empresarios y empresarias de Gamarra (junto con las más grandes de la SNI –Sociedad Nacional de Industrias-, ADEX –Asociación de Exportadores- y COMEX) pudieron resistir a pie firme la competencia de los productos chinos, coreanos, malasio y vietnamitas. Gamarra es un complejo empresarial que agrupa a unas 10,000 empresas que dan empleo aproximadamente a 60,000 personas, producen un total estimado de 800 millones de dólares al año. Las inversiones en activos fijos (principalmente galerías y locales comerciales e industriales en las 25 manzanas que abarca) han crecido a un ritmo de 17% anual, *performance* que supera claramente a otros sectores y empresas formales.

Un tercer ejemplo de potencialidad de las MYPEs son las cabinas de internet. Han proliferado a lo largo y ancho del territorio nacional, haciendo que en el Perú cientos de miles de personas tengan acceso a la información mundial. A pesar de que en el Perú existen menos computadoras por habitante que muchos países de la región, estamos entre los primeros en América Latina en acceso a internet. Estas cabinas, conducidas por un

⁵. Que concentran el 80% de las colocaciones de la banca comercial en el sector.

⁶. Fuente de información: Superintendencia de Banca y Seguro (SBS).



empresario o empresaria, con 10 a 30 computadoras y algunos pocos ayudantes y técnicos en informática, son las microempresas del siglo XXI.

Las políticas públicas en materia de empleo

En la década de los 90 las políticas de empleo fueron vistas como intervencionismo estatal y por tanto estuvieron ausentes del panorama, se confió en que la inversión privada y el mercado, solos, resolverían el problema. Si bien el empleo creció en el período 92-97 también es cierto que fue más precario -se redujeron el empleo formal y los ingresos de los trabajadores- para finalmente detenerse en forma abrupta a partir del 98. Por su parte las políticas sociales que empezaron a ejecutarse desde el inicio de la década tuvieron una orientación predominantemente asistencialista, alejadas del tema del empleo y los ingresos (comedores populares, vaso de leche).

El gobierno de Alejandro Toledo surgió en medio de grandes expectativas por parte de la población, no solo en la recuperación de la democracia y en la lucha contra la corrupción, sino también en el campo de las oportunidades económicas y, concretamente, en la generación de empleo. Su consigna “Toledo, más trabajo” tuvo cierta responsabilidad en el resultado electoral. Así, desde el inicio de su gobierno se percibió una voluntad política para darle una mayor prioridad al tema y un tratamiento más integral y adecuado.

De esta manera en materia de empleo se le dio un nuevo rol al Ministerio de Trabajo; se cambió su orientación para que sin abandonar sus responsabilidades en el campo de las relaciones laborales se dedicase principalmente a la promoción del empleo. Con este propósito se creó el Viceministerio de Promoción del Empleo, la Dirección General de la Micro y Pequeña empresa (MYPE), se transfirió PromPyme (la principal institución estatal de promoción a las MYPEs) al ministerio, se concentraron los principales programas de apoyo al empleo y las MYPEs (que estaban dispersos en diversos ministerios y dependencias públicas), de tal manera que se puso al ministerio en un claro rol de liderazgo en la promoción pública al empleo y a las MYPEs. La síntesis y expresión de todas estas transformaciones fue el cambio del nombre del Ministerio de Trabajo por el de “Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)”, dejando de lado el gaseoso término “promoción social” (MTPS) con el que remataba anteriormente.

Una de las orientaciones principales de las políticas públicas sobre el tema de empleo sería la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE) basada precisamente en el diagnóstico realizado, compartido por muchos, del mercado laboral. Éste nos indicaba que el principal problema no era, como en la mayoría de países desarrollados, el desempleo sino el subempleo, y que el grueso de los subempleados urbanos se encontraba en el autoempleo, la microempresa y la pequeña empresa. Por otro lado, desde el punto de vista de las relaciones laborales, sabíamos que sólo el 25% de la PEA tenía derechos laborales y beneficios sociales, y que el grueso de los trabajadores no tenía ninguna protección legal. Por todo ello era perfectamente lógico que las prioridades desde el punto de vista del empleo se ubicaran claramente en el campo del autoempleo, la microempresa y la pequeña empresa.

Por ello, las políticas de empleo se organizaron en cinco grandes áreas: (i) la promoción de la micro y pequeña empresa para mejorar la calidad del empleo (Dirección Nacional MYPE), (ii) la capacitación de los trabajadores y jóvenes para mejorar -en los primeros- la empleabilidad, productividad e ingresos, y facilitar -en los segundos- su inserción en el sector productivo (ProJoven), (iii) la información sobre el mercado laboral, para facilitar la



inserción en el mismo (programas Red-CIL y Pro Empleo) y apoyo a la formalización de empresas (PRODAME), (iv) el apoyo a las nuevas empresas para crear nuevo empleo, principalmente en la población joven (Perú Emprendedor), y, (v) programas de empleo temporal para despejar el mercado laboral y atender las necesidades de empleo e ingresos en los sectores más pobres (A Trabajar Urbano).

No todos estos programas fueron creados en el período reciente, como la Red-CIL, Prodame, Projoven, Fondoempleo, pero sí se fortalecieron significativamente, y se crearon algunos nuevos como A Trabajar Urbano y Perú Emprendedor. Sin embargo, lo más importante fue darles una coherencia y una manifiesta prioridad. Lo de la coherencia es importante porque en el pasado el Perú no ha contado con ninguna institución líder (o “rectora”) en materia de promoción del empleo, y los programas de empleo que existían estaban sueltos y dispersos en diversos organismos públicos, con la consiguiente ineficacia e ineficiencia. Por su parte la prioridad no era sólo cuestión de nombres y nuevos programas públicos, el presupuesto del MTPE en julio de 2001, de los recursos provenientes del tesoro público, era de 30 millones de soles, y a julio de 2003 fue de 220 millones, es decir, se multiplicó por siete.

Finalmente, hay que ser muy claros respecto de las políticas de empleo; en las economías modernas que se desenvuelven en medio de la globalización, el gran creador de empleo es el sector privado, y todo lo que se puede hacer desde el MTPE es una pequeña fracción del esfuerzo nacional en este campo. Pero aun así se necesita un liderazgo, una intencionalidad, para introducir el tema en el propio sector privado, de manera que las inversiones se orienten preferentemente a las actividades y proyectos con mayor potencial de generación de empleo, así como para promover las articulaciones entre las grandes y pequeñas empresas, y difundir el espíritu empresarial en las escuelas, institutos y universidades, entre muchas otras cosas.

Es claro que todavía hay mucho por hacer en materia de empleo y las políticas públicas para su promoción efectiva, sin embargo hay que reconocer que se ha avanzado significativamente en este campo, y que el próximo gobierno va a recibir bases y líneas de trabajo significativas e importantes.