



Organización
Internacional
del Trabajo

desco
Centro de Estudios y Promoción
del Desarrollo



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ



► **¡Seguimos en la lucha, Julio!**

La contribución de Julio Gamero Requena
a las ciencias económicas y sociales

Recopilación bibliográfica

Recopilación bibliográfica

¡Seguimos en la lucha, Julio!

La contribución de Julio Gamero Requena
a las ciencias económicas y sociales

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Recopilación bibliográfica ¡Seguimos en la lucha, Julio!

Perú: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021. 162 p.

ISBN: 9789220342602 (Print)

ISBN: 9789220342619 (Web PDF)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Impreso en Perú

Nota de los editores

Al tratarse de una reedición de artículos o informes originalmente publicados en revistas o libros compilatorios de diversas instituciones, se ha respetado, en cada caso, los formatos de citado, la escritura de números y la consignación de bibliografía. En cuanto a la numeración de los cuadros, gráficos y similares, se ha optado por mantener la independencia de conteo en cada artículo o informe. Por lo tanto, la numeración corresponde a la de los originales.

► Índice

Agradecimiento	7
Prefacio	8
Semblanzas de Julio Gamero Requena	
¡Seguimos en la lucha, Julio! Equipo de la Oficina de la OIT para los Países Andinos	11
Julio Gamero, semblanza de un académico Prof. Janina León C., jefa del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú	15
Gamero, intelectual orgánico Equipo de DESCO (Molvina Zeballos), CEDAL (Luis Sirumbal) y Trabajodigno.pe (Enrique Fernández Maldonado)	17
Publicaciones seleccionadas de Julio Gamero Requena	
La reforma laboral y la política social en el Perú de los noventa: del universalismo corporativo a la selectividad del residuo	21
Auge económico y trabajo decente en el Perú	43
El trabajo decente en el Perú: una mirada al 2012	79
El tránsito de la informalidad a la formalidad: conceptos, políticas y evidencia comparativa	101
Los jóvenes en la región: entre el bono demográfico y los ninis	121
Impacto del COVID-19 en el empleo en Perú durante la emergencia y post-emergencia	141
Bibliografía seleccionada de Julio Gamero	
Crecimiento y desarrollo económico	158
Empleo juvenil	159
Impactos de la COVID-19 en el empleo en Perú	159
Informalidad	159
Relaciones laborales	159
Trabajo decente	160
Varios temas	161

► Agradecimiento

Este libro se construyó con el aporte de colegas y amigos de Julio Gamero, entre los que queremos reconocer especialmente a: Molvina Zeballos, Janina Leon, Enrique Fernández Maldonado, Raúl Mauro, Luis Sirumbal, Javier Neves, Philippe Vanhuynegem, Elena Montobbio, Juan Chacaltana, Julio Pérez, Vanessa Irus, Lucía Rivera, Teresa Torres, Eduardo Rodríguez, Roberto Villamil y Cybele Burga. Agradecemos, en general, el apoyo de todo el equipo de DESCO, el Departamento de Economía de la PUCP, CEDAL, Trabajodigno.pe, los colegas de OIT –tanto desde la Oficina para los Países Andinos como desde la sede en Ginebra– y, por supuesto, la familia de Julio: Rossana, Julio César y Felipe.

► Prefacio

Nuestro colega y amigo Julio Gamero Requena, economista peruano reconocido, falleció el viernes 14 de agosto de 2020. Julio nos deja como legado una trayectoria profesional de primer nivel y el recuerdo imborrable de los valores que lo definieron como ser humano: la humildad, la solidaridad, la generosidad y un compromiso profundo con la justicia y la equidad.

Julio Gamero Requena fue investigador y presidente del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), catedrático de la Universidad Nacional de Ingeniería y de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y viceministro de Promoción del Empleo y Microempresa. Fue también gerente de Catholic Relief Services y COPEME, coordinador de proyectos sociolaborales en la Comunidad Andina, y fundador de www.TrabajoDigno.pe.

En la OIT, se desempeñó como Especialista en Empleo de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, liderando iniciativas e investigaciones en materia de empleo, formalización, formación profesional, diálogo social, migración, empleo juvenil, etc. Preocupado por las consecuencias de la crisis provocada por la COVID-19, había emprendido un análisis del impacto económico y en el empleo de una pandemia que, en última instancia, se lo llevó a él también. Con la lucidez de siempre, Julio quiso empeñarse en este análisis, mirar la crisis a la cara y proponernos una reflexión desapasionada sobre cómo avanzar hacia un mundo del trabajo mejor.

En OIT, Julio fue un compañero muy querido, tanto en la región como en la sede en Ginebra, siempre disponible para ayudar y apoyar a los colegas. Además de un profesional de primera y un colega de referencia, Julio fue un amigo honesto, entusiasta y generoso, un hombre con quien uno se podía sentar a conversar sobre temas de actualidad y sobre los desafíos de nuestros tiempos. Para rendirle homenaje, con la colaboración y el corazón de nuestros colegas de DESCO y de la PUCP, instituciones en las que Julio dejó una huella imborrable, hemos querido reconstruir su legado intelectual a la economía laboral, recopilando sus principales publicaciones a lo largo de los años.

Para la edición de este libro hemos repasado toda su bibliografía y hemos seleccionado seis informes o artículos especialmente relevantes, que constituyen –a nuestro entender– la contribución emblemática de Julio Gamero Requena a las ciencias económicas y sociales. Además, hemos listado todo el trabajo publicado por Julio durante su carrera para que futuros investigadores se inspiren en sus trabajos.

Esperamos que sus numerosas y brillantes investigaciones en materia laboral y de empleo sigan iluminando el camino de todos los profesionales, actuales y futuros, que seguiremos en este esfuerzo que ocupó su vida: construir una sociedad mejor, con justicia social y trabajo decente.

Nos quedamos hoy, y para siempre, con un agradecimiento enorme por su disposición para compartir siempre con nosotros su tiempo y sus conocimientos, su serenidad para orientarnos y hacernos mejores, y su optimismo para ver siempre las oportunidades en lugar de los obstáculos, hoy más que nunca.

Philippe Vanhuynegem
Director de la OIT para los Países Andinos





¡Seguimos en la lucha, Julio!

► Equipo de la Oficina de la OIT para los Países Andinos

Para ser humilde se necesita grandeza. Y así fue Julio, grande y humilde. Por donde fuera, Julio nunca pasaba desapercibido. Por los pasillos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en Lima, funcionarios de diferentes áreas y posiciones lo saludaban con cariño y, sobre todo, con un inmenso respeto que contribuía a que nosotros que lo acompañábamos, sus colegas de OIT, nos felicitáramos de que fuera ya entonces parte de nuestro equipo.

Y es que diez años antes de unirse a la Organización Internacional del Trabajo como funcionario internacional especialista en Empleo, Julio fue primero –no podía ser de otra manera, dado su inmenso compromiso con su país– funcionario público del más alto nivel.

En 2004, se desempeñó como viceministro de Promoción del Empleo y Microempresa. Javier Neves Mujica, entonces ministro de Trabajo, recuerda que convocó a Julio para acompañarlo en este desafío porque estaba claro: “no habíamos tenido un impulsor de la economía laboral tan grande como él”. Julio manejaba importantes proyectos tendientes a fomentar las mypes, el empleo de los jóvenes o el trabajo temporal. En palabras de Javier, “su labor en este campo fue impecable”.

Sobre esta etapa, nuestra colega Cybele Burga, que lo acompañó de cerca en su etapa de funcionario

público, resalta su preocupación auténtica por comprender las diversas estructuras de los mercados laborales peruanos para mejorar la política y los programas públicos. Esto lo llevó a trabajar en red con los Gobiernos Regionales y las Direcciones Regionales de Empleo y a impulsar la articulación de sus distintos programas de empleo con los servicios del Ministerio. Porque, para él, el compromiso con la justicia y la equidad no se quedaba en el discurso. Durante un año entero tuvo la oportunidad de avanzar en la reducción de brechas y la promoción de oportunidades de

► Julio fue un gran
componedor, capaz de hacer
que las posiciones más
distantes se acercaran en la
búsqueda del bien común.

empleabilidad para las poblaciones en condición de mayor vulnerabilidad. Y eso fue precisamente lo que hizo.

En este periodo, Julio fue también un defensor de la importancia de las estadísticas de empleo como herramienta para el adecuado diseño de las políticas públicas del sector. Él peleó por el liderazgo del Ministerio de Trabajo en la generación de estas estadísticas y empoderó al Programa de Estadísticas y Estudios Laborales para que las Encuestas de Empleo se mantengan en el Ministerio y no migren al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Y ganó esta batalla –al menos durante su gestión– con esa herramienta que caracterizó siempre su trabajo y, de hecho, su estar en el mundo: esa calma con la que hablaba y la calidad que tenía para transmitir lo que pensaba. Su pensamiento era profundo y demostraba gran complejidad en el análisis, pero lo transmitía de una forma tan simple que todos podían entender con claridad meridiana lo que intentaba transmitir.

Cuando se sumó al equipo de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, en 2014, trajo consigo una virtud que todos en OIT aspiramos alcanzar: Julio fue un gran componedor, capaz de hacer que las posiciones más distantes se acercaran en la búsqueda del bien común. Julio encarnó a la perfección

lo que significa ser un funcionario de la Organización Internacional del Trabajo: fue un técnico brillante, un investigador fecundo y un generador de consensos.

En todos los países andinos, representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores han sentido profundamente su partida, no solo por su calidad como ser humano y colega profesional, sino también por la falta profunda que hará en momentos en los que el diálogo y los acuerdos son más importantes que nunca para salir de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19.

Nuestro colega Roberto Villamil recuerda particularmente las misiones de trabajo con Julio en Bolivia, hace apenas un año, en las que intentaban que gobierno, empleadores y trabajadores consolidaran una instancia de diálogo social para el diseño e implementación de una política de desarrollo de la industria manufacturera. Realizaron juntos varios viajes y unas cuantas videoconferencias para apoyar al Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural a diseñar una estrategia que tomara en cuenta el diálogo y se abriera a la participación de los actores sociales del mundo del trabajo. Misión cumplida.

La capacidad de Julio de unir esfuerzos de distintos actores, con argumentos simples pero contundentes, permitieron avanzar en numerosos aspectos de la agenda de trabajo de la Oficina de la OIT para los Países Andinos. Uno de esos asuntos fue sin duda el empleo juvenil. Sus investigaciones sobre el tema y su genuino interés para fortalecer la formación ocupacional de los jóvenes, lo empujaron a trabajar en favor de la articulación entre los sectores de Trabajo y Educación, y entre el sector público y el sector productivo; en otras palabras, a conseguir alianzas imprescindibles para lograr que los más jóvenes tengan oportunidades reales de acceder a empleos dignos.

Y, por supuesto, su otro gran legado dentro del trabajo con los constituyentes de la OIT fue su acompañamiento y fortalecimiento de las organizaciones sindicales en Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia.

Nuestro colega Eduardo Rodríguez recuerda, por ejemplo, las enriquecedoras jornadas trabajando con Julio sobre problemáticas referidas a los métodos de fijación de los salarios mínimos y la construcción de un índice de precios en Bolivia. Julio se esmeraba especialmente en que el resultado de la asistencia que brindaba sirviera a la Central Obrera Boliviana (COB) para fortalecer su argumentación en favor de la mejora de los ingresos de los trabajadores y trabajadoras. En Ecuador y Perú también trabajó con las organizaciones sindicales, reforzando su manejo sobre políticas públicas de empleo y su participación e incidencia sociopolítica en la materia.

Muy conectado, además, con el inagotable problema de la informalidad en nuestros países, Julio recorrió numerosos espacios de diálogo y concertación para informar, difundir e impulsar los lineamientos de OIT para acelerar el tránsito de la economía informal a la formal.

En Bolivia, una tarde hace pocos años, le hicieron una pregunta que parecía sumamente compleja de abordar. Y, con serenidad y excelencia, sin perder tiempo, se sentó frente a su computadora y nos demostró a todos los que estábamos con él que los maestros de verdad comparten con generosidad sus conocimientos. Esa tarde Julio hizo un ejercicio de simulación y proyectó cuántos años y generaciones tendrían que pasar para mejorar la calidad del empleo si no se aceleraba la transición hacia la formalidad. Hasta el día de hoy, ese ejercicio, improvisado pero perfecto, permanece en la mente de nuestros constituyentes ahí reunidos.

Eduardo recuerda también que, en una ocasión le pidió apoyo para fundamentar técnicamente por qué la desregulación laboral no es generadora de trabajo decente. Inmediatamente, Julio armó un discurso coherente y ordenado, sustentado en datos empíricos para explicar que el régimen laboral especial generado en Perú no había mejorado la situación laboral general. Así, sin más, preparó un texto prolijo en información estadística y análisis técnico que permitió brindar a las organizaciones sindicales la argumentación técnica que utilizan hasta hoy en espacios de debate.

Esa grandeza para compartir su talento “sobre la marcha” y para entregar su conocimiento entero en cada reunión, taller o conferencia fueron características invaluable en nuestro colega y amigo. Julio no se reservaba brillantes solo para libros y publicaciones que fueran a sumar en una lista bibliográfica personal. Él ponía sobre la mesa lo que sabía y lo que tenía para ofrecer, a cada paso y ante cualquiera que tocara su puerta.

■ ■ Incluso en sus últimos días, con el mundo sumido en una crisis sin precedentes, él trabajó sin tregua, con un optimismo que le permitió ver las oportunidades en lugar de los obstáculos.

Teresa Torres, con quien Julio trabajaba de cerca en la coordinación de acciones de OIT en Perú, recuerda cómo revisar la agenda de trabajo mensual podía suponer conversaciones de horas solo sobre el primero punto: empleo. Esas charlas frecuentes nunca se sintieron largas porque con Julio siempre se aprendía algo. Los colegas más jóvenes y los más experimentados de la Oficina tocábamos su puerta precisamente por eso, con una frecuencia inusual. Él tenía la capacidad para comunicar hasta los conceptos más complejos con rotunda claridad y para escuchar, atento, nuestras preocupaciones y nuestros argumentos.

Julio era el amigo siempre dispuesto a ponerse de nuestro lado y hacernos mejores. A dejarnos siempre con la frase precisa de impulso, de solidaridad y de ánimo; y a ofrecernos –aunque le interrumpiéramos en los días más ocupados– una sonrisa sincera de amistad, confianza y complicidad. Con cada palabra y cada sonrisa, Julio nos contagiaba de su compromiso con la construcción de una sociedad mejor, con justicia social y trabajo decente.

Incluso en sus últimos días, con el mundo sumido en una crisis sin precedentes, él trabajó sin tregua, con un optimismo que le permitió ver las oportunidades en lugar de los obstáculos. Julio nos deja como legado una trayectoria profesional de primer nivel y el recuerdo imborrable de los valores que lo definieron como ser humano: la humildad, la solidaridad, la generosidad y un compromiso profundo con la justicia social, que esperamos continuar con el mismo ímpetu. Como solía decirnos al despedirse: ¡Seguimos en la lucha!

Julio Gamero, semblanza de un académico

► Prof. Janina León C., jefa del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Conocí a Julio Gamero en 1987, en Chile, en el curso de PREALC-OIT sobre informalidad y mercados de trabajo. Durante el curso, junto a María Alvarado, economista peruana, compartimos nuestras preocupaciones y charlamos largo sobre los mercados de trabajo en América Latina. Estas conversaciones, impulsadas por nuestras motivadoras y fructíferas lecturas y charlas con economistas laborales como Tokman y Mezzera, marcaron la agenda de Julio. Él nunca abandonó su persistente preocupación por los problemas laborales, sociales y económicos de las economías y los trabajadores de América Latina. Quizá, esta primera aproximación también marcó nuestras coincidencias. Esas eran nuestras tribulaciones, mientras disfrutábamos del vino chileno, impresionados por los contrastes entre Santiago y Lima.

Nos reencontramos a mediados de los años 2000, en espacios académicos de discusión sobre problemas de informalidad, ingresos laborales y empleo, junto a un buen amigo en común, Juan Chacaltana. Desde entonces, mantuvimos largas charlas, en especial cuando se acercaba a la universidad para dar clases y asesorías. En los últimos años, nuestras conversaciones tenían que ver con los problemas laborales que afectan a nuestro país y a la región actualmente. En especial, los cambios en la informalidad laboral frente al crecimiento, los alcances de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el empleo, ingresos y condiciones laborales en América Latina, y los efectos de la reciente migración internacional a Perú. El pasado mes de julio, tuvimos nuestra última charla larga y muy actual, respecto de qué esperar en el empleo, la informalidad y los ingresos en el nuevo contexto de la pandemia.

Como economista, las áreas académicas de interés de Julio incluyeron el desarrollo y crecimiento económico, la economía laboral, la informalidad laboral, el empleo juvenil, las condiciones y relaciones laborales, la migración y el empleo ante *shocks*, entre otros.

Como economista, las áreas académicas de interés de Julio incluyeron el desarrollo y crecimiento económico, la economía laboral, la informalidad laboral, el empleo juvenil, las condiciones y relaciones laborales, la migración y el empleo ante *shocks*, entre otros.

Todos estos intereses confluían en una voluntad por comprender las complejidades del funcionamiento de los mercados de trabajo y de la informalidad laboral, desde una perspectiva estructural. Es por eso que su preocupación se centraba, en gran medida, en los desencuentros entre las perspectivas y las propuestas de políticas a nivel institucional.

Julio se formó como economista en la Universidad del Pacífico, su actividad académica era continua y complementaba su actividad profesional. Se desempeñó como

docente y asesor de tesis en la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en las áreas académicas de su interés, así como otras relacionadas.

Julio obtuvo una Maestría en Gestión y Desarrollo en la UNI¹. Quizá por ello empezó su actividad docente en esa casa de estudios, en 1997, en los cursos de Recursos Humanos, Metodología de la Investigación y Taller de Tesis de la Escuela Profesional de Ingeniería Económica. Entre 1998 y 2012, dictó, también en la UNI, los cursos de Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales, Administración de Proyectos y Evaluación Social de Proyectos en la Maestría en Ciencias con mención en Proyectos de Inversión. Entre 2013 y 2014, llegó a ser Director del Instituto de Investigación Socioeconómica IECOS de la UNI, impulsando varios números de su Revista IECOS donde publicó diversas investigaciones socioeconómicas de docentes y egresados.

La actividad docente de Julio en la PUCP empezó en 2011, año en que fue contratado por el Departamento de Economía² para dar clases en la Escuela de Posgrado, donde dictó cursos en la Maestría en Relaciones Laborales. Posteriormente enseñó también en la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Laboral, la Maestría en Gerencia Social y la Maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Los cursos que dictó incluyeron el Seminario sobre Empleo, el Seminario sobre Políticas Laborales, Economía Laboral, Enfoque de Desarrollo Local y Formulación y Gestión de Proyectos de Inversión Pública.

Desde 2015, y hasta su partida, realizó también labores de asesoría de tesis en los seminarios de la especialidad de Economía de la PUCP³. Los principales temas de tesis que dirigió incluyen automatización en los salarios y empleo en manufactura, deserción escolar según ámbito geográfico, determinantes de la brecha de rendimientos educativos entre estudiantes de zonas urbanas y rurales, Pensión 65 y acceso al crédito, discriminación laboral en el mercado peruano, factores asociados al rendimiento educativo y efectos de estudiar una carrera superior-técnica o superior-universitaria, entre otros. Junto a estos están las varias tesis que asesoró en la Maestría de Economía.

Hacia 2015, fortaleció su valioso vínculo con la PUCP, convirtiéndose en profesor auxiliar de la Facultad de Gestión y Alta Dirección⁴. Aquí asumió la coordinación de la mención en Gestión Social, fortaleciendo la actividad docente de la facultad, especialmente en las áreas de cooperación internacional para el desarrollo y de servicio público.

Junto a su actividad docente, dedicó también tiempo a escribir y publicar trabajos de diversa índole, como reportes y artículos especializados, en publicaciones de amplia circulación. Gran parte de su producción se encuentra en la Biblioteca de la PUCP. De entre ellas destaca el documento “De la reflexión a la gestión social: Entrevista a Cecilia Blondet Montero”, aparecido en el primer número de 360: *Revista de Ciencias de la Gestión*, editada por la Facultad de Gestión y Alta Dirección.

Hemos perdido a un economista con una perspectiva realista, social, humana. Un profesional ecléctico, preocupado fundamentalmente por la realidad económica y social y las políticas que pueden permitirnos mejorarla. Desde aquí, Julio, te prometo que haremos que esta esperanza por mercados de trabajo más dinámicos y una sociedad más justa se haga realidad.

¹ Agradezco a Raúl Mauro por la información acerca de la participación de Julio Gamero en las distintas unidades académicas de la UNI.

Gamero, intelectual orgánico

► Equipo de DESCO (Molvina Zeballos), CEDAL (Luis Sirumbal) y Trabajodigno.pe (Enrique Fernández Maldonado)

Existen dos tipos de científicos sociales, si pensamos en la forma y el lugar desde donde ejercen su profesión. De un lado están los que reflexionan desde la solitaria serenidad del gabinete, teorizando, sistematizando y articulando el saber acumulado en los predios de la academia o el think tank. Estos son los que no llegan a involucrarse en la realidad que analizan. Por otro, tenemos a los estudiosos que interactúan cotidiana y directamente con sus objetos y sujetos de estudio. Acercándose a sus vivencias e, incluso, participando activamente en sus dinámicas y realidades. En ambos casos podemos encontrar excelentes investigaciones, prolijas y reveladoras. Sin embargo, el pensamiento que se construye en relación con el otro, con sus carencias y aspiraciones, tiene otro calado y densidad.

Julio Gamero Requena lo entendió tempranamente, esto se reflejó a lo largo de su trayectoria profesional y académica. Una que realizó en constante interacción con los trabajadores y sus organizaciones. Tanto en sus inicios como profesional, como en la mayor parte de su vida laboral, Gamero se desempeñó en el ámbito de la sociedad civil, desde donde construyó una relación estrecha con el movimiento sindical y social que mantuvo hasta sus últimos años. Quienes lo conocimos, recordamos su entusiasta y comprometida participación en diversas instituciones y centros de desarrollo social. Espacios en los que construyó un merecido prestigio como economista laboral y gestor institucional. Fue a partir de esta experiencia –que se extendió entre 1982 y 2014– que Gamero construyó una amplia y heterogénea red de relaciones personales e institucionales que lo vincularon estrechamente con organizaciones sindicales y de la economía popular, con funcionarios públicos y del Sistema de Naciones Unidas y con académicos y especialistas. Esto lo convirtió en un referente, tanto para dirigentes y activistas como para sus pares de la academia. Pocos académicos del medio han logrado reconocimientos tan plurales y sentidos como los mostrados a raíz de la partida de Julio.

Recién graduado como economista en la Universidad del Pacífico, Julio Gamero aplicó y obtuvo a fines de 1982 una plaza como asesor-investigador en CEDAL (por entonces Centro de Asesoría Laboral del Perú, fundado en abril de 1977). Su calidad profesional y personal, se tradujeron rápidamente en reconocimientos de su equipo sectorial (el textil), su área profesional (la económica) y del conjunto de integrantes de su primer espacio de ejercicio profesional.

Desde el inicio, su capacidad analítica se tradujo en documentos de estudio económico-financiero de la rama industrial textil, así como sobre la evolución y dinámica macroeconómica del nivel de empleo en la economía nacional. Por una parte, su importante trabajo alimentó los procesos de demandas laborales y negociaciones colectivas en los que el Equipo Textil de CEDAL acompañaba a la Federación Nacional de Trabajadores Textiles (FNTTP) y a un conjunto de sus sindicatos afiliados. Por otra, como ocurría con casi todos los economistas, abogados, sociólogos y educadores que integraban CEDAL, su trabajo se plasmaba en artículos para la revista mensual *Actualidad Económica del Perú*, con la que colaboraba regularmente.

La pionera incorporación de la asesoría económica y sociológica al campo del asesoramiento de organizaciones de trabajadores y trabajadoras por parte de CEDAL supuso una excelente oportunidad para la recepción de estudios como los realizados por Julio Gamero. Estos constituyen valiosos aportes en la pugna redistributiva abierta en un contexto posdictadura. De estos se beneficiaron principalmente

los sindicatos textiles, habida cuenta de que dicha rama industrial fue pionera en sufrir los rigores de las políticas de liberalización económica, desde fines de los años 70, bajo la estrategia de promoción de exportaciones no tradicionales –aprobada por el gobierno militar de Morales Bermúdez– basada en la reducción y exoneración de obligaciones tributarias y laborales.

Al poco tiempo, en 1986, Julio se integró como miembro del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco). Lo hizo por invitación del profesor Javier Neves, para formar parte del Programa Laboral junto con Alfredo Villavicencio, Juan Carlos Cortés, Aldo Panfichi, y otros destacados laboralistas. A partir de esa experiencia, Javier Neves lo convocaría –junto a Villavicencio– para ejercer el cargo de viceministro

de Empleo durante una breve, pero bien ponderada gestión como Ministro de Trabajo.

▶▶ Gamero potenció el vínculo de Desco con diversas organizaciones del movimiento sindical, impulsando así la realización de análisis sectoriales y la implementación de acciones de capacitación y asesoría a organizaciones sindicales, en un importante esfuerzo que lo llevó por diversas regiones del país

El paso de Julio por DESCO fue el más importante que tuvo en organizaciones de la sociedad civil. De esta etapa podemos destacar dos aportes fundamentales. Por un lado, el hecho de poner en relevancia el análisis de la economía laboral al servicio de los trabajadores. En la línea de lo que venía trabajando en CEDAL, Gamero potenció el vínculo de Desco con diversas organizaciones del movimiento sindical, impulsando así la realización de análisis sectoriales y la implementación de acciones de capacitación y asesoría a organizaciones sindicales, en un importante esfuerzo que lo llevó por diversas regiones del país. La posibilidad de interactuar con diversos actores y de conocer de cerca la heterogeneidad y complejidad de la realidad social peruana, le permitió adquirir versatilidad para vincular diversos temas de investigación con la problemática del empleo, las microempresas y la pobreza en el Perú.

Desde esta dimensión, Gamero fue un prolífico colaborador de la publicación emblemática de la institución: la revista *Quehacer*. En sus páginas publicó más de una veintena de artículos de coyuntura, donde tomaba el pulso a la política laboral de los gobiernos de Alan García (1985–1990), Alberto Fujimori (1990–2000) y Alejandro Toledo (2001–2006). Con ese mismo entusiasmo fue promotor de la serie *Perú Hoy*, donde participó como articulista y editor de varios números, desde su creación en 2001 hasta su último ensayo, aparecido en 2016.

Un segundo aspecto de su participación en DESCO está relacionado con su aporte a la gestión estratégica de las ONG. Un aspecto aún poco conocido en el medio, pero que bien vale destacar. A lo largo de su trayectoria, Julio asumió varias jefaturas: la del Programa Laboral, la del Programa de Empleo y Microempresa y la del Área de Promoción Urbana. Fue integrante del consejo directivo en varios periodos, hasta llegar a la presidencia de Desco en 2001. Hacia fines de los 90 e inicios de la década de los 2000, Julio tuvo a su cargo elaborar la propuesta para la desconcentración de la institución, que impulsó e implementó durante su gestión como presidente. Posteriormente, asesoró en las medidas tomadas para la descentralización institucional.

En esa línea, es importante destacar también su paso, aunque breve, por la dirección de un par de agencias de la cooperación al desarrollo en el Perú –Catholic Relief Services (CRS) y Consejería de Proyectos (PSC)–, así como por asociaciones de organizaciones –como el Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Pequeña y Microempresa (COPEME)–, donde fue integrado en virtud de su trabajo como gestor institucional y planificador en DESCO.

TrabajoDigno.pe fue uno de los últimos proyectos personales de Julio Gamero. Se trata de un blog especializado, constituido a fines del 2014, al calor de las protestas juveniles contra la ahora derogada Ley de Empleo Juvenil (conocida popularmente como Ley Pulpín). En esa coyuntura, el análisis de Julio sobre la referida norma fue destacado en la portada de uno de los diarios de mayor circulación nacional, ofreciendo fundamentados argumentos para su derogatoria.

La creación de *Trabajodigno.pe* se justificó, en ese momento, por la necesidad de cubrir una ausencia de espacios mediáticos para la reflexión y crítica a las políticas laborales neoliberales. No es que no existiesen voces disidentes vinculadas a los sindicatos y trabajadores. El problema es que estas no tenían cabida –de manera equitativa– en los medios de comunicación de masas, por lo que un verdadero debate plural y democrático sobre la cuestión laboral y del empleo no lograba articularse.

El blog sirvió como espacio articulador del pensamiento crítico en coyunturas claves para el país. Desde sus páginas se organizaron y difundieron pronunciamientos públicos suscritos por especialistas laboristas “en defensa de los derechos de los trabajadores y trabajadoras⁵”. En un contexto en el que la voz de los trabajadores no lograba trascender la prensa sindical y se encontraba aislada respecto de otros sectores de la sociedad, *TrabajoDigno.pe* alentó a que un sector de la academia asumiera la divulgación de argumentos orientados a la implementación de políticas públicas promotoras de los derechos humanos en el trabajo; el establecimiento de salarios justos; la revisión y mejora de la regulación de la contratación temporal; la universalización de la protección y seguridad social; el fortalecimiento de las inspecciones de trabajo; el respeto y cumplimiento de la negociación colectiva; el impulso de la capacitación y formación laboral del personal; el potenciamiento del diálogo social y de la libertad sindical, entre otros. Todos aspectos vinculados al concepto y práctica del trabajo decente, usualmente invisibilizados en el debate nacional sobre trabajo y empleo.

Gamero fue siempre un constante promotor de convertir este espacio en un repositorio de estudios e informes que sirviera al público interesado en pensar y construir alternativas a las políticas vigentes. En él se pueden encontrar documentos de trabajo, informes, entrevistas, series estadísticas y artículos de opinión ordenados por temas, de gran utilidad para los investigadores e interesados en la problemática laboral.

Julio Gamero tenía una gran virtud: su don de gentes. Sus apreciaciones, atinadas y sustentadas, en los ámbitos en que se desempeñó, fueron compartidas siempre con generosidad y sencillez. Su temperamento discreto y sobrio, pero al mismo tiempo cálido, fueron características personales que le granjearon el reconocimiento y afecto de quienes lo conocieron. La suma de estos rasgos hacía de Julio una excelente persona. Su ausencia se hará notar, aun más en estos tiempos, en que sobrevienen cambios abruptos y multidireccionales en nuestra ya compleja realidad social. Una cuya comprensión se hacía un poco más fácil, a partir de las aproximaciones críticas y metodológicamente consistentes que compartía periódica y generosamente con nosotros. Valgan estas cortas palabras para agradecer y homenajear al colega y amigo.

5 Disponible en: <https://bit.ly/3mJ4Gd9>



► La reforma laboral y la política social en el Perú de los noventa: del universalismo corporativo a la selectividad del residuo⁶

⁶ **Nota de los editores:** Este artículo fue publicado originalmente en *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores* / compilado por Sonia Álvarez Leguizamón. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2005. (Pág.71-97)

► Introducción

El presente artículo busca presentar los cambios que vienen ocurriendo en la sociedad peruana a partir de modificaciones sustantivas en el diseño de las políticas sociales y de la reforma laboral. Ambas políticas fueron implementadas en la primera mitad de los noventa en el marco del programa de ajuste estructural.

El modelo teórico utilizado es el de las políticas sociales de los estados de bienestar, desarrollado por Gosta Esping-Andersen. A nuestro entender, si bien dicho enfoque se ha generado tomando como referencia la realidad de los países del Norte, las categorías desarrolladas ayudan a comprender las mutaciones que han sufrido las relaciones Estado-sociedad tras los procesos de ajuste estructural, en la medida en que permiten abordar en forma simultánea dos reformas tan importantes como la reforma laboral y el rediseño de la política social.

El artículo pone énfasis en los cambios ocurridos en la estructura interna del mercado laboral peruano en tanto, a nuestro entender, la precarización del empleo acontecida como secuela de la reforma laboral de los noventa tiene impactos más allá de las fronteras del propio mercado de trabajo. Dicho proceso, por ejemplo, pone en tensión y en cuestión el alcance y profundidad de las políticas sociales en áreas tan sensibles como la salud y la previsión social.

► El estado de bienestar y la política social

Política social y estado de bienestar tienen íntimas vinculaciones, que se remontan al nuevo paradigma surgido tras la Segunda Guerra Mundial, a mediados del siglo pasado. La idea de que el mero 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.

El desarrollo de los regímenes de bienestar, aun 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, etcétera.

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 del 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– que se encuentran en el mundo anglosajón, europeo continental y escandinavo, respectivamente.

El denominado modelo residual, cuyo ejemplo es EE.UU., 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 su presencia 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.

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 incorporaba asalariados con capacidad adquisitiva y con 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.

Esta expansión de las relaciones salariales con un aumento de la cobertura pública o privada de los riesgos sociales, que es una suerte de contrato social de la posguerra, se resquebrajará con la irrupción de políticas neoliberales que cuestionarán radicalmente el paradigma hasta entonces vigente.

El paso hacia la sociedad post-industrial, a la economía de los servicios, como tendencia general de la economía, 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 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 Reich (1993) y Castells (1999) 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. Para Reich los servicios de producción de rutina abarcan los diferentes tipos de tareas cumplidas por los trabajadores menos calificados en las empresas de alto volumen de producción. Si bien a menudo se las considera como tareas manuales, también incluyen funciones de supervisión rutinaria desempeñadas por gerentes de bajo y mediano nivel, capataces de línea, jefes de sección y trabajadores en general. Se los puede encontrar incluso en las empresas de alta tecnología: armado de tableros de circuitos para computadoras o composición de las claves o códigos de rutina para los programas de software en computación, operadores de terminales. Sus salarios se fijan sobre la base de la cantidad de tiempo que trabajan o sobre su rendimiento laboral.

Los servicios personales, que se parecen mucho a los anteriores, se diferencian en que son ofrecidos personalmente y por lo tanto no se pueden exportar. Los trabajadores están en contacto directo con los destinatarios finales de su trabajo; sus objetivos inmediatos son los clientes específicos. Están incluidos en esta categoría: vendedores minoristas, camareros, empleados de hoteles, conserjes, cajeros, empleados de limpieza, enfermeras, taxistas, mecánicos de auto, azafatas, corredores de inmuebles, guardias de seguridad, etcétera.

El vértice de la pirámide está conformado por los analistas simbólicos en la jerga de Reich, o autoprogramables para Castells: personas que tienen un conocimiento científico adquirido y la habilidad para diseñar, obtener productos y modelar necesidades, así como para vender nuevas ideas en forma de servicios a partir de los productos ya existentes. Científicos, ingenieros de diseño, de sonido, banqueros de inversión, consultores de todo tipo, analistas de sistemas, etcétera.

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 el creciente proceso de desigualdad social, en tanto facilitan un proceso de crecimiento económico que no absorbe mano de obra como antes, coexistiendo 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 se acabaría imponiendo igualmente a la extensión de la seguridad social como medio de gestión de los riesgos sociales asociados al desarrollo del capitalismo.

Siguiendo a Esping-Andersen (1998), 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 la 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, por otro, remuneraciones más altas para los que en ella se mantienen ocupados. Los servicios de alta complejidad también ocupan al segmento de mayor calificación de la población, pagando altas remuneraciones. Acá es donde se ubican los analistas simbólicos o los 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, 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, como es el caso de las ocupaciones en el llamado sector informal urbano. Acá se localizan los trabajos de rutina. Dadas estas condiciones “el mundo del trabajo no puede sostener simultáneamente alta ocupación, altas remuneraciones y poca diferenciación salarial” (Esping-Andersen).

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. Por un lado, se vienen generando pocos empleos adecuados mientras abundan los empleos precarios y de baja productividad.

En esa situación resulta poco posible mantener las promesas y las garantías sociales en un nivel alto, y que al mismo tiempo los salarios no 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, genera bajos salarios que en muchos casos no permiten superar la línea de pobreza.

De acuerdo con Isuani (2002), 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 –entre el estadocentrismo y el mercado– y a la correlación de fuerzas vigente, más o menos sindicalismo, más o menos movimientos sociales.

Mientras que para el modelo residual el énfasis se puso en la recomposición de las condiciones de salarización, para el modelo corporativo el acento está en cómo distribuir la participación de la fuerza laboral en los empleos protegidos.

► Política social y reforma laboral en el Perú de los noventa

Con anterioridad al ajuste estructural de comienzos de los noventa, la política social en el Perú resultaba más cercana al modelo corporativo ya descrito, con los matices del caso. La centralidad estatal de entonces tenía un fuerte correlato en una política social que basaba la extensión de los servicios y derechos sociales en la generación del empleo asalariado. La extensión de la seguridad social se convertía en el medio de concreción de una política social de orientación universal. Hacia 1991 el 63% de los asalariados disponía de contratos de trabajo indefinido, mientras que en 2003 dicha modalidad de contratación –la relación típica de trabajo– había descendido al 34,7% (Ministerio de Trabajo, 2004).

Con la implementación de las políticas neoliberales, el cambio de paradigma en la política social, junto con la reforma laboral implementada, nos conduciría a lo que se conoce como el modelo residual. La pobreza se convierte en el objeto de la política social, siendo la etiqueta de ‘pobre’ la que convierte a la persona en beneficiaria de la política social focalizada. El trabajador, al disponer de medios propios para subsistir con la venta de su trabajo, no aparecerá ni en el discurso ni en la práctica dentro del público objetivo de la nueva política social. Esta, reafirmando su selectividad, lo excluirá y lo colocará de frente al mercado para que se provea ahí de los servicios sociales básicos.

► El cambio de paradigma en la política social

Con el ajuste estructural la política social deviene inicialmente en compensatoria⁷, 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 sociales⁸, que empiezan a operar por fuera de los circuitos tradicionales de actuación de las políticas sociales de corte universal y/o corporativo.

7 Sojo, Ana 1990 “Naturaleza y selectividad de la política social” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 41, agosto, pág. 183-199.

8 Ballón, Eduardo y Beaumont, Martín 1996 “Una evaluación del fondo de inversión social del Perú” (Lima: FONCODES, Proyecto IAF/CLACSO).

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

Otro rasgo de la nueva política social era su selectividad⁹, lo que tras el argumento del uso eficiente de los escasos recursos públicos hacía que se focalizara en los pobres e indigentes. La pobreza colocaba a las personas como objeto de la política social pero no como sujeto. Los asalariados, al tener el “privilegio” de un empleo, estaban por fuera de la política social. Pobres e indigentes eran los que estaban por fuera del mercado de trabajo formal.

No sólo el desarrollo como preocupación central fue reemplazado por la pobreza¹⁰, sino que además la nueva política social a priori era excluyente. Supuestamente equitativa al buscar concentrar la acción estatal en los más pobres, 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, al focalizarse en los más pobres, excluía a los asalariados formales, convirtiéndolos junto con los sectores medios urbanos en fuente de recursos para el proceso redistributivo que generó el ajuste estructural de los sectores medios hacia abajo con aumento de la concentración del ingreso arriba. La nueva política social resultó funcional a dicho proceso.

La privatización fue también un sello distintivo de la política social del ajuste 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 ofertados por el Estado a ser provistos por la iniciativa privada. 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 pagarse en el mercado la cobertura de salud y previsión social, y para que las tarifas pagadas garantizaran rentabilidad al proveedor privado. La reforma laboral, al reducir las ineficiencias del mercado laboral y volverlo más competitivo, debería facilitar el proceso de salarización, y el aumento de la demanda de trabajo debía impulsar la recuperación de los ingresos reales.

► La reforma laboral de los noventa

Hasta 1990, al igual que el conjunto de la economía, el mercado de trabajo se desarrollaba en un esquema muy regulado. En materia de derechos colectivos el sindicato tenía la iniciativa en la negociación colectiva, y la ley posibilitaba que esta se efectuara a nivel de rama de actividad¹¹.

Por su parte, la política salarial confería un papel activo al salario mínimo, otorgaba incrementos para el sector 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 ponía término al diferendo.

9 Beaumont, Martín; Piazza, María del Carmen y Gamero, Julio 1996 *ONGs y política social* (Lima: DESCO).

10 Gamero, Julio 1996 “La pobreza en el Perú: límites y posibilidades de la política social” en *Diálogo* (Caracas: UNESCO) N° 18-19, junio, pág. 18-19.

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

De acuerdo con el programa de ajuste estructural, 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.

► El planteamiento conceptual

El programa de ajuste estructural buscaba dotar de una mayor eficiencia y competitividad al conjunto de la economía, asignándole al mercado la dirección de dicho proceso. En el caso del mercado de trabajo, su desregulación y flexibilización se hacían necesarias 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 u organizaciones sindicales suelen ser señalados por el enfoque neoclásico como los factores que traban el funcionamiento libre del mercado laboral, segmentándolo¹². 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 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, entre agosto de 1990 y mediados de 1991, se superpone al plan de estabilización, concentrándose en medidas tendientes a establecer topes remunerativos, prohibir la incorporación de cláusulas de indexación a los contratos laborales (Decreto Legislativo 757) y dejar sin efecto la política de decretar aumentos para el sector privado sin convenio colectivo¹³.

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 compensación por tiempo de servicios o 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) para los trabajadores que recién se incorporen al mercado laboral. Igualmente, bajo su amparo se abre un abanico de modalidades de contratación laboral, siendo *services* y cooperativas 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 equidad entre las partes, se reconoce el derecho de iniciativa al empleador, quedando este

12 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, pág. 159-186.

13 Anteriormente se otorgaban al mismo tiempo que se decretaban los reajustes al salario mínimo y al sector público.

facultado, al igual que los trabajadores organizados, a presentar su pliego de reclamos¹⁴. Por 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: en un mismo centro de trabajo podría existir más de una organización sindical.

Finalmente, el último momento de esta fase se situó en 1995, cuando mediante la Ley N° 26.513 se estableció para el conjunto de los trabajadores que sólo tendrían 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 veinticinco años.

► Efectos de la reforma

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 es 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 amparada por un convenio colectivo¹⁵. Hacia 1995, apenas poco más que el 10% de ellos estaba sujeto a la negociación colectiva. El sector asalariado moderno ha resultado el más afectado por la nueva política laboral. Esta le ha restado capacidad de negociación, sobre todo por las modificaciones producidas a nivel de la negociación colectiva. Si bien hoy involucra a un número menor de trabajadores, no se debe desconocer que sus resultados sirven de pauta hacia arriba para los ingresos del resto de los trabajadores. De acuerdo con los resultados de la distribución de los ingresos laborales¹⁶ de la población económicamente activa (PEA), ha visto decrecer su participación en dicha distribución. La disminución en este segmento, que por ingresos corresponde al sector asalariado formal, podría ser atribuida a los cambios en la política laboral¹⁷.

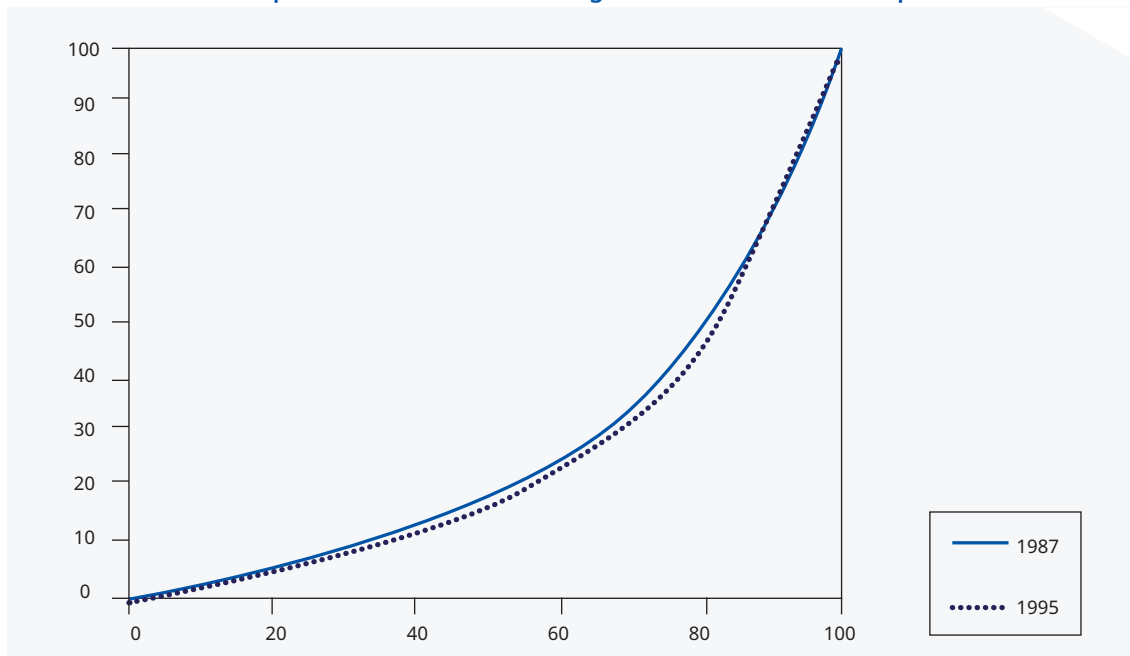
14 Los empleadores hicieron uso de la equiparidad de iniciativa. Presentan los llamados contra-pliegos, que en la práctica colocan el inicio de las negociaciones salariales en cifras negativas. Si antes empezaban a ofertar cantidades positivas, hoy suelen comenzar proponiendo recortes en los salarios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

15 Bernedo, Jorge 1987 *La negociación colectiva en el Perú* (Lima: ADEC-ATC).

16 En el gráfico, situado en el Anexo A, se aprecia que la curva obtenida para 1995 se ha desplazado hacia adentro, lo cual sugeriría una leve desmejora en la distribución del ingreso entre esos dos momentos.

17 Un posterior estudio del Ministerio de Trabajo en 2002 (Boletín de Economía Laboral N° 22), que analizó los cambios en la distribución del ingreso laboral entre 1991 y 2001, encontraba también un aumento en la desigualdad salarial.

► Cuadro 1. Lima Metropolitana: Distribución del ingreso laboral de la PEA ocupada



Fuente: Gamero, Julio 1998 "La reforma laboral y el mercado de trabajo de Lima Metropolitana: su impacto sobre los asalariados privados" en *Boletín de opinión* N° 33 (Lima: CIES) enero.

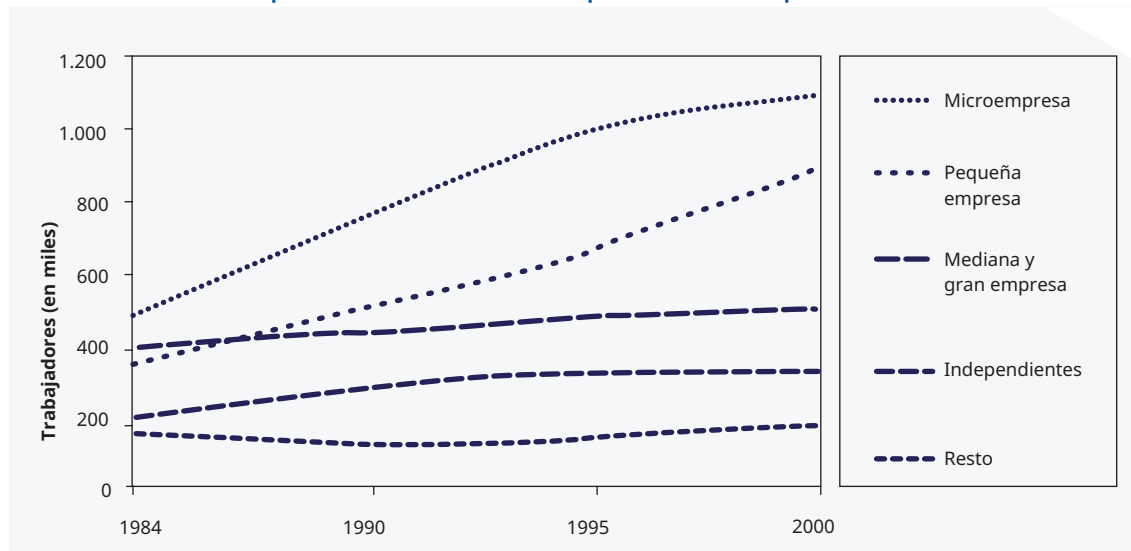
► El mercado de trabajo en los noventa: algunas características

Los significativos cambios que sufrió el mercado de trabajo en los noventa fueron el resultado de la implementación de la reestructuración productiva como secuela del ajuste estructural y de la remoción de la institucionalidad previa por efectos de la reforma laboral.

Resulta así, como se puede observar en el gráfico adjunto, que los sectores más dinámicos en términos de la absorción de empleo fueron la microempresa¹⁸ y el trabajo independiente. Esta situación no hacía sino expresar la debilidad en el proceso de salarización de la economía peruana, particularmente en los sectores que venían demandando trabajo en condiciones laborales y salariales adecuadas, como la mediana y gran empresa.

¹⁸ Gamero, Julio y Humala, Ulises 2002 *La microempresa en Lima: entre el desempleo y la sobrevivencia* (Lima: DESCO).

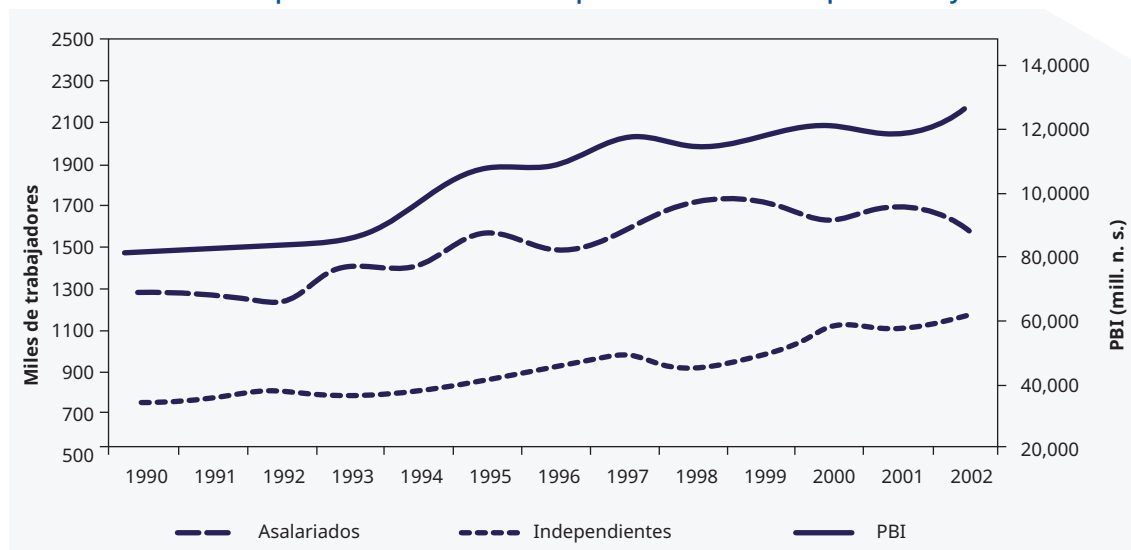
► Cuadro 2. Lima Metropolitana 1984-2000: PEA ocupada en el sector privado



Fuente: MTPE, Boletín de Economía Laboral N° 21.

El crecimiento del empleo asalariado e independiente generó cambios en la participación de estos grupos de trabajadores en la fuerza laboral de Lima Metropolitana. Los trabajadores independientes pasaron de representar el 31% de la PEA ocupada en 1990 al 34,7% en 2002, mientras que los asalariados pasaron de representar el 54,2% en 1990 al 48,3% en 2002¹⁹. Cabe mencionar que los independientes involucran tanto a los profesionales liberales como al autoempleo en el comercio y los servicios de bajo valor agregado. Por su parte los asalariados dan cuenta de los trabajadores del sector público, privado, y, dentro de este, de aquellos que se localizan en los diferentes tamaños de empresa. Asalariados e independientes son realidades mucho más complejas las que sus conceptos podrían referir.

► Cuadro 3. Lima Metropolitana: Evolución del empleo asalariado e independiente y del PBI



Entre las reformas en la legislación laboral, la introducción de nuevas modalidades de contratación facilitó la incorporación de trabajadores bajo contrato a plazo fijo. Esta reforma buscó que el empleador pudiera ajustar con mayor flexibilidad y menor costo la planilla de la empresa ante las fluctuaciones de la actividad económica, además de abaratar el costo de contratación de los asalariados de manera que se redujera el porcentaje de trabajadores sin contrato, e incrementar el empleo asalariado, entre

19 Datos elaborados a partir de la Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo 1990-2002 (MTPE).

otras²⁰. Si bien en la década pasada el empleo asalariado privado creció (Martínez y Tokman, 1999), no se evidencia que este estuviera asociado a la reducción del costo de contratación, ya que la mayor parte del crecimiento asalariado privado urbano correspondía al crecimiento de trabajadores sin contrato, los cuales pasaron de representar el 30% de los asalariados privados urbanos en 1989 al 41% en 1997²¹. Chacaltana y García (2001) estiman que en el año 2000 estos representan el 46,8% del total de asalariados privados en el Perú urbano. El empleo asalariado privado creció principalmente en las microempresas y en las empresas familiares²², las cuales forman parte del sector informal de la economía.

Entre los asalariados privados con contrato, esta reforma implicó un cambio en su composición según modalidad de contratación. Chacaltana y García muestran que en Lima Metropolitana el porcentaje de asalariados privados con contratos permanentes disminuyó de 61,4% del total de asalariados con contrato en 1990 a 45,4% en 2000, llegando a representar el 40% del total de asalariados privados con contrato a nivel de Perú urbano, lo que implica un incremento considerable de los trabajadores con contratos temporales. Velazco (2002) encuentra que el porcentaje de asalariados privados que declaraban tener una relación no estable pasó de 39% en 1991 a 75% en 2001, siendo el 86% de los contratos de una duración máxima de seis meses en 2001.

Otro cambio observado respecto del empleo asalariado es la pérdida de la participación de los asalariados públicos en el total de asalariados. La participación del empleo asalariado público pasa de 21% en 1990 a 18% en 2002, caída que es explicada por la implementación de programas de incentivos a los cuales se acogieron un gran número de trabajadores públicos, principalmente aquellos con mayor calificación. Si bien en el período 1999-2002 la participación del sector público se recupera ligeramente, esta parece estar respondiendo a una caída en el empleo asalariado privado en valores absolutos.

► **Cuadro 4. Lima Metropolitana: Número de trabajadores asalariados según sector**

Año	Absolutos			Porcentajes	
	Total	Público	Privado	Público	Privado
1990	1.263.944	264.184	999.760	20,9	79,1
1991	1.259.828	276.201	983.627	21,9	78,1
1992	1.228.720	231.848	996.872	18,9	81,1
1993	1.379.087	254.712	1.124.375	18,5	81,5
1994	1.410.383	206.818	1.203.565	14,7	85,3
1995	1.534.779	261.553	1.273.226	17,0	83,0
1996	1.446.672	226.570	1.220.102	15,7	84,3
1997	1.529.478	205.634	1.323.844	13,4	86,6
1998	1.707.631	271.206	1.436.425	15,9	84,1
1999	1.727.965	281.862	1.446.103	16,3	83,7
2000	1.614.089	280.393	1.333.696	17,4	82,6
2001	1.679.877	328.213	1.351.664	19,5	80,5
2002	1.609.986	300.083	1.309.903	18,6	81,4

Fuente: Convenio MTPE-INEI, Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Empleo 1990-2001; MTPE, Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Empleo 2002.

Elaboración: MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL).

20 Martínez, Daniel y Tokman, Víctor 1999 (eds.) "Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección" en *Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo* (Lima: OIT).

21 Cabe resaltar que las cifras calculadas por Martínez y Tokman corresponden al ámbito Perú Urbano e incluyen a los asalariados del sector industria, construcción y servicios.

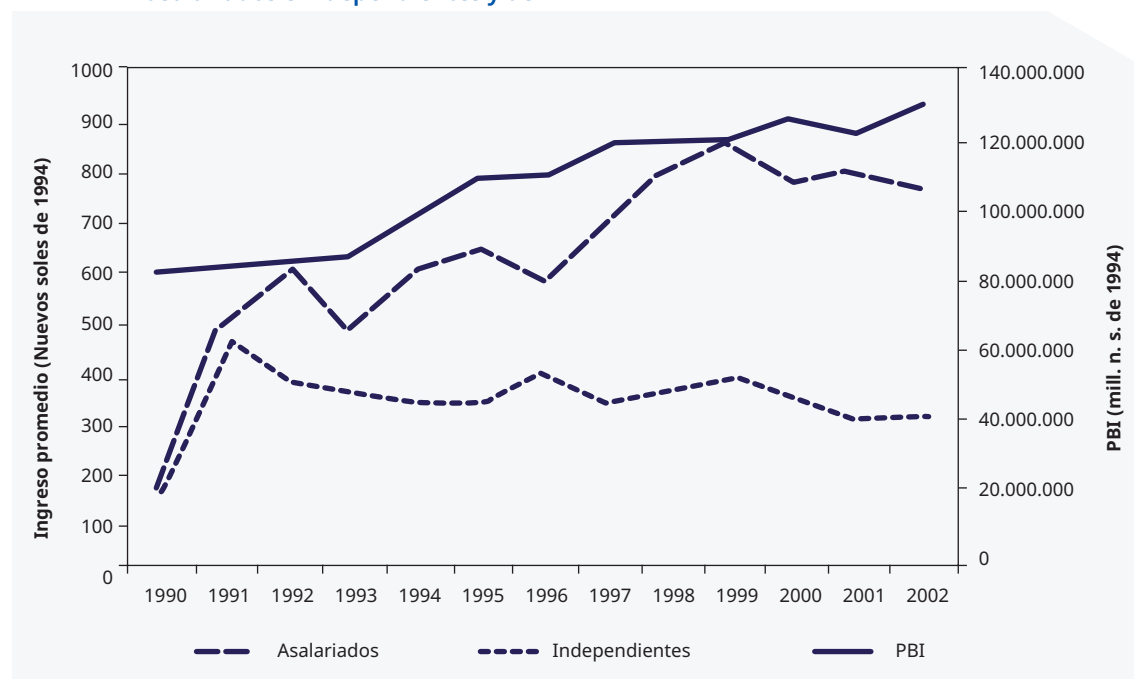
22 Bernedo, Jorge 1999 "Reforma laboral, empleo y salarios en el Perú" en Tokman, V. y Martínez, D (eds.) *Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo* (Lima: OIT).

De otro lado, la composición del empleo independiente también muestra cambios. Se observa una creciente participación de los trabajadores con mayores niveles de educación en el total de independientes, con la consecuente reducción de la participación de los trabajadores con menores niveles educativos. Así, mientras en 1990 el 41% de los independientes había completado la educación secundaria, en 2002 este porcentaje aumentó a 63%.

A pesar de este incremento en los niveles de escolaridad de los independientes en los últimos años, estos siguen constituyendo un grupo con menores niveles de calificación en comparación con los asalariados²³. De allí que la gran mayoría de ellos se encuentren en el mercado de trabajo realizando ocupaciones no calificadas, principalmente en la rama servicios y comercio, como son los oficios de vendedor al por mayor y menor, vendedores ambulantes, conductores de medios de transporte, limpiadores de establecimientos, jardineros, etcétera.

Al igual que lo sucedido con el empleo asalariado, los ingresos de los asalariados muestran un comportamiento procíclico con el crecimiento del PBI, observándose un comportamiento periódico que coincide con aquel de la evolución del empleo asalariado. Llama la atención la alta tasa de crecimiento promedio de los ingresos de los asalariados en el período 1996-2000, crecimiento que llega a superar aquel alcanzado por el PBI en el período 1993-1996. Este último resultado está determinado por el crecimiento de los ingresos de los empleados tanto del sector público como privado, que crecieron un 8,28% y un 6,24% respectivamente en dicho período.

► **Cuadro 5. Lima Metropolitana: Evolución de los ingresos brutos promedio de los trabajadores asalariados e independientes y del PBI**



Fuente: los datos del PBI provienen de *Cuánto: Perú en números* 2001. El PBI de 2002 se calculó en base a la tasa de variación anual 2002/2001 publicada por el BCRP, Nota semanal N° 22, 2002. Los datos de remuneraciones provienen de Convenio MTPE-INEI, Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Empleo 1990-2001 y de la Encuesta nacional de hogares especializada en Empleo 2002.

Elaboración: MTPE-Programa de estadísticas y estudios laborales (PEEL)

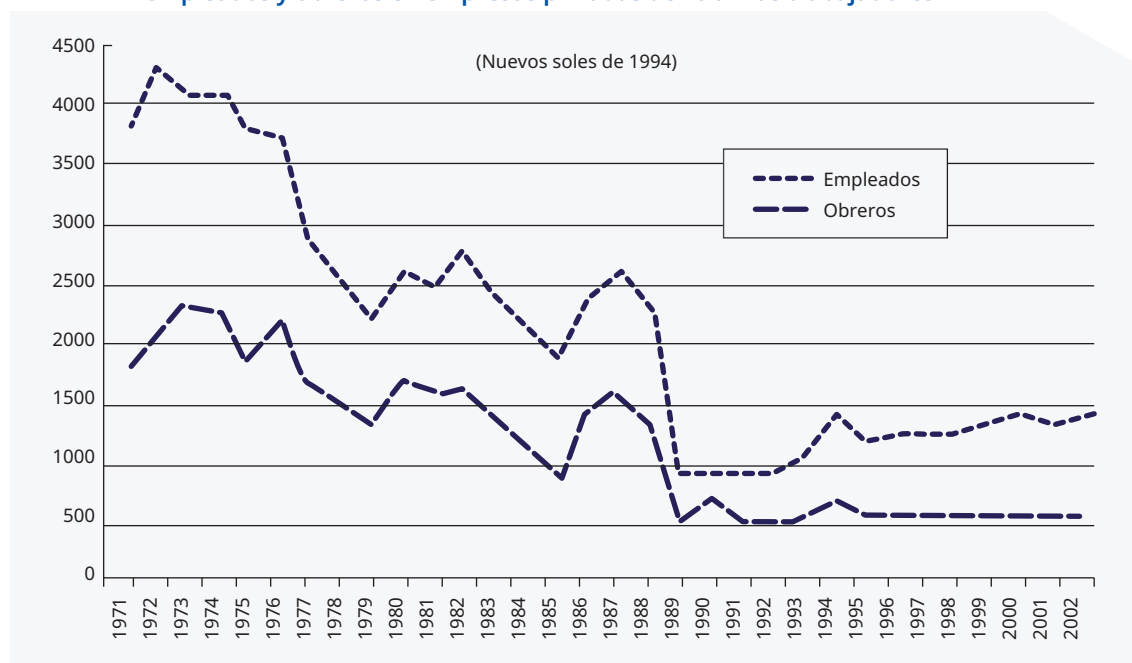
23 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2002 "El trabajador independiente urbano: un enfoque de oferta laboral familiar" en *Boletín de Economía Laboral* (Lima: MTPE) N°. 22-24.

En el caso del sector público, el fuerte crecimiento de los ingresos de los empleados asalariados durante el período 1993-2000 está determinado por el paso al régimen privado de los trabajadores del sector público²⁴. Los ingresos de los obreros del sector público, si bien representan sólo el 2% del total de trabajadores asalariados, experimentaron tasas de crecimiento negativas incluso en períodos de fuerte crecimiento económico como el de 1993-1996.

El Cuadro 6 muestra la dramática caída de las remuneraciones reales de los empleados y obreros asalariados privados desde la década del setenta hasta inicios de la década del noventa. A pesar del crecimiento que observaron durante la década del noventa, las remuneraciones reales de los empleados están lejos de alcanzar el poder adquisitivo que tenían en las décadas pasadas. En junio de 2002 son apenas la mitad de las remuneraciones percibidas en mayo de 1982, y alrededor de la tercera parte (33%) de las percibidas en junio de 1972.

De manera semejante a las remuneraciones de los empleados, los obreros del sector privado han venido experimentando caídas en sus remuneraciones reales, llegando a percibir en junio de 2002 alrededor de la tercera parte de lo que percibían en mayo de 1982 y junio de 1972. A diferencia de lo ocurrido con las remuneraciones de los empleados privados, las de los obreros del sector privado no muestran una recuperación durante la década del noventa, registrándose tasas de crecimiento negativas de 11,3 y 7,2% durante el primer y segundo gobierno de Fujimori, con un ligero crecimiento de 4,3% durante los dos primeros años del gobierno de Toledo.

► **Cuadro 6. Lima Metropolitana: Evolución de las remuneraciones permanentes reales de los empleados y obreros en empresas privadas de 10 a más trabajadores**



Fuente: MTPS-Dirección General de Empleo: Encuesta de sueldos y salarios en empresas de 10 y más trabajadores: junio 1970-74, agosto 1975, junio 1976-79, mayo 1980-85, junio 1986-2002.

Elaboración: MTPE-Programa de estadísticas y estudios laborales (PEEL).

Nota: Los salarios de los obreros fueron mensualizados.

Respecto a los ingresos de los trabajadores independientes, estos han experimentado caídas en su capacidad adquisitiva a pesar del crecimiento que mencionamos en sus niveles de escolaridad en los últimos años, observándose una relación acíclica con el nivel de actividad económica. Este resultado

24 Regulado por el Decreto Legislativo 728, promulgado en noviembre de 1991.

puede estar explicado por el fuerte crecimiento del sector independiente, lo cual implica una mayor oferta de estos trabajadores en el mercado, ya que los mismos auto-generan su propio empleo, provocando una caída en sus ingresos.

► Salarización de baja intensidad

A nivel de Lima Metropolitana, que constituye el mercado laboral más desarrollado del país, los asalariados como porcentaje de la población ocupada, si bien en 2003 muestran una recuperación, aún están por debajo de la participación que les cupo a comienzos de los noventa, inmediatamente antes de la aplicación del ajuste estructural. De las categorías ocupacionales que lo conforman, el empleado público es el que estaría explicando el declive en la participación del conjunto de los asalariados (ver Cuadro 7).

► Cuadro 7. Lima Metropolitana: Categoría ocupacional 1991-2003 (porcentajes)

	1991	1992	2001	2002	2003
Empleador	5,8	5,2	5,7	5,4	4,9
Empleado privado	23,1	23,3	20,7	21,5	23,8
Empleado público	11,6	9,6	8,8	7,9	7,6
Obrero privado	19,1	19,4	18,9	17,8	19,5
Obrero público	0,2	0,3	0,8	1,1	0,3
Asalariados	54,1	52,6	49,2	48,3	51,2
Trabajador independiente	31,7	33,2	32,7	34,8	33,9
Trabajador familiar no remunerado	3,5	4,0	5,3	5,0	3,8
Trabajador del hogar	4,8	4,9	6,5	5,3	5,6
Practicante/otro	0,1	0,1	0,6	1,2	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cifras expandidas	2.327.776	2.333.813	3.411.790	3.334.304	3.361.307

Fuente: MTPE-Encuesta Especializada de Niveles de Empleo 1991-1992.

Elaboración: MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

Si la disminución de los asalariados tiene una explicación más vinculada con la naturaleza de la reestructuración productiva de los noventa y con la política económica desarrollada en dichos años²⁵, los cambios en la naturaleza de las contrataciones de los trabajadores del sector privado se relacionan con la reforma laboral. En la búsqueda de una mayor eficiencia y de abaratar los costos de contratación como un medio para absorber más mano de obra, se amplió la gama de modalidades de contratación. Esta situación ha ido en contra de la extensión de los típicos contratos de trabajo de temporalidad indefinida.

²⁵ Francke, Pedro 1996 "Tipos de crecimiento y pobreza: una aproximación" en ¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida (Lima: Instituto Cuánto-UNICEF).

Así, mientras que en 1991 el 63% de los asalariados del sector privado estaban contratados bajo dicha modalidad, en 2003 apenas el 35% contaban con cobertura laboral. Este deterioro en las condiciones de contratación de la fuerza laboral no es exclusivo de las unidades empresariales de menor tamaño relativo: incluso las de tamaño medio y grande han incurrido en ese comportamiento. En estas, tal como se puede observar en el Cuadro 8, los asalariados con contrato indefinido han descendido, pasando de representar el 73,6% en 1991 a un 47,8% durante 2003.

Este cambio tan significativo en la participación de los asalariados bajo contrato indefinido tiene consecuencias más allá del aumento de la rotación laboral. Se convierte en un elemento que debilita la acumulación de otros derechos: negociación colectiva, sindicalización, coberturas de salud y previsión social, etcétera.

► **Cuadro 8. Lima Metropolitana: Asalariados del sector privado con contrato indefinido (*) y tamaño de empresa 1991-2003 (porcentajes)**

Empresa	Microempresa	Pequeña y grande	Mediana	Total
1991 Indefinido	46,5	66,6	73,6	63,0
Total expandido	322.925	234.531	426.171	983.627
2003 Indefinido	22,0	34,3	47,8	34,7
Total expandido	346.808	267.116	382.947	996.871

(*) A los trabajadores que estaban en período de prueba, tenían más de seis meses trabajando en la empresa y gozaban de afiliación a un sistema de prestaciones de salud público, se los consideró como trabajadores con contrato indefinido.

Fuente: MTPE-Encuesta Especializada de Niveles de Empleo 1991-1992.

Elaboración: MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

Ese aumento en la rotación laboral se puede apreciar de dos formas: por una disminución de la antigüedad promedio de la PEA, y por el acortamiento de la duración media de los trabajos en el sector privado. En el primer caso, tal como se puede observar en el Cuadro 9, casi tres de cada cuatro trabajadores tenían una antigüedad en su puesto de trabajo que no excedía los seis años, y casi uno de cada dos apenas llegaba a los tres años.

► **Cuadro 9. Lima Metropolitana: distribución de la antigüedad en las empresas de los asalariados privados (diciembre de 2002)**

Antigüedad en años	Frecuencia	Porcentaje (%)	Porcentaje acumulado (%)
Menos de 1 año	117.489	25,9	25,9
1	58.260	12,8	38,7
2	41.857	9,2	48,0
3	32.994	7,3	55,2
4	29.376	6,5	61,7
5	26.117	5,8	67,5
6	23.452	5,2	72,6

Fuente: MTPE-Encuesta de Hogares Especializada en los Niveles de Empleo 2002.

Elaboración: MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

En el segundo caso se observa que la duración media de los empleos en el sector privado ha descendido de ocho años a mediados de los ochenta a seis años en los inicios de la reforma laboral, para estabilizarse en cuatro años desde la segunda mitad de los noventa (ver Cuadro 10).

► Cuadro 10. Lima Metropolitana: Duración media de los empleos privados
1986, 1991, 1996, 2000-2003

Años	Duración media de los empleos (en años)
1986	8
1991	6
1996	4
2000	4
2001	4
2002	4
2003	4

Fuente: MTPE, Encuesta de Niveles de Empleo 1986 y 1991; Convenio MTPE-INEI, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre 1996-2001; MTPE, Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo 2002 y 2003.

Elaboración: MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

Nota: se consideran a los asalariados privados que laboran en empresas de 2 a más trabajadores.

A los cambios ya señalados –estancamiento de la salarización, disminución de los contratos indefinidos y alta rotación laboral– se añade uno que tipifica mejor la forma en que viene ocurriendo la incorporación de mano de obra en las unidades empresariales. A nivel del Perú urbano, tal como se aprecia en el Anexo B, el 48,6% de la PEA que trabaja lo hace sin contrato alguno, y sólo el 32,2% lo hace bajo un contrato típico de trabajo. Esta situación difiere sustantivamente según el tamaño de la empresa. En la microempresa, tres de cada cuatro trabajan sin contrato alguno; en la mediana y gran empresa, el 13,7% de quienes trabajan. Inversamente, mientras el 46,9% de los trabajadores de la mediana y gran empresa gozan de un típico contrato laboral, en la microempresa sólo uno de cada cinco trabajadores lo hace bajo dicha modalidad.

En el Perú que ha emergido de la reforma laboral de los noventa, trabajar sin contrato alguno ha devenido en la situación regular. Si bien pueden haber facilitado la generación de empleos, estos estándares tan bajos del proceso de salarización lo han hecho promoviendo empleos de baja productividad, y consecuentemente con salarios que no siempre cubren los requerimientos de una canasta básica de consumo. La presencia de un porcentaje tan significativo de mano de obra que trabaja sin contrato alguno supone una restricción en lo que Isuani denomina la gestión de los riesgos sociales que son consustanciales al capitalismo: desempleo, cobertura ante accidentes de trabajo, enfermedad, jubilación, etcétera.

En la medida en que el proceso de salarización permita no sólo aumentar la absorción de mano de obra sino paralelamente retribuir adecuadamente los costos de reproducción de la misma, el tránsito hacia un modelo residual podrá ser exitoso. De no ser así, con una creciente fuerza de trabajo que no cuente con contrato laboral alguno, y por tanto se vea imposibilitada de acceder a las coberturas necesarias para atender los riesgos sociales propios del capitalismo tanto bajo el modelo corporativo –a través de la seguridad social– como el residual –a través del mercado–, asistiremos a un proceso de creciente desigualdad social que será mayor bajo el modelo residual que el corporativo.

Por lo demás, de perpetuarse en el tiempo, este proceso generará un grave problema social cuando la hoy joven y mediana fuerza laboral se acerque a la culminación de su ciclo de vida laboral. ¿Será la familia la que en defecto de una política social más inclusiva tendrá que asumir los costos de salud y de jubilación que demandarán esos ex trabajadores activos?

En 2003, de acuerdo con la información disponible del Ministerio de Trabajo, sólo uno de cada tres miembros de la PEA ocupada de Lima Metropolitana cuenta con la cobertura de un seguro de salud, mientras que apenas un 28,3% está afiliado a algún sistema de pensiones. Estos resultados se vinculan en mayor medida con la situación de los trabajadores de la mediana y gran empresa, que es donde se encuentra el mayor porcentaje de contratos típicos. A nivel de la microempresa, que ha incorporado el

mayor número de asalariados en los noventa²⁶, la afiliación a un sistema de pensiones y la cobertura con algún seguro de salud debe ser mucho más inquietante. En este sector es donde se juega la viabilidad de un modelo residual. Los resultados, sin embargo, estarían señalando lo contrario.

Si hacemos la vinculación entre la cantidad de asalariados con la calidad de los empleos generados, teniendo como *proxy* de esto último el ingreso medio, se observa que el mayor número de asalariados que se localizan en las microempresas de 2 a 4 trabajadores cuenta con un promedio y una mediana de ingresos por debajo del salario mínimo (460 Nuevos soles mensuales).

Es por ello que la condición de pobreza o de pobreza extrema no resulta ajena a la condición de asalariado en el Perú post-reforma laboral. Como se aprecia en el Cuadro 11, un 36% de los asalariados urbanos tenían ingresos por debajo de la línea de pobreza, cifra que se incrementa hasta el 41% si se incorpora a los asalariados rurales. Ser asalariado, entonces, no es excluyente de ser pobre, con lo cual la política social que se ha focalizado en esta categoría tendría que incorporar a los asalariados pobres como público objetivo.

► Cuadro 11. Perú: PEA ocupada por condición de pobreza según ámbito geográfico, 2002

	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Total
2002 Ocupados				
Urbano-rural	2.619.121	3.414.231	6.036.720	12.070.072
	22%	28%	50%	100%
Urbano	587.354	2.184.120	4.818.682	7.590.156
	8%	29%	63%	100%
Rural	2.031.767	1.230.112	1.218.037	4.479.916
	45%	27%	27%	100%
2002 Asalariados privados				
Urbano-rural	391.253	1.074.327	2.067.821	3.533.401
	11%	30%	59%	100%
Urbano	187.862	879.751	1.872.185	2.939.798
	6%	30%	64%	100%
Rural	203.391	194.576	195.636	593.603
	34%	33%	33%	100%

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares, IV trimestre 2001-2002.

26 Gamero y Humala (2002).

► Conclusión preliminar

Como secuela del ajuste estructural, del cambio de paradigma en la política social y de la reforma laboral implementada, 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 elementos 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 formales. A estos la reforma laboral les generó una institucionalidad privada: las empresas prestadoras de salud (EPS) y las administradoras de fondos de pensiones (AFP). En ambas, el acceso al servicio de salud y a la jubilación respectivamente se da en función a los aportes individuales de cada uno.

La *performance* del mercado laboral, por lo demás, viene afectando una extensión del modelo residual. La precariedad en los ingresos de un gran contingente de los asalariados –particularmente los localizados en las microempresas– afecta una masificación de la cobertura vía el mercado de los riesgos sociales.

Como se ha mencionado, la salarización de la fuerza laboral en los noventa se ha localizado principalmente en la microempresa de dos a cuatro trabajadores. Esta situación se corresponde con unidades empresariales y sectores económicos de muy baja productividad donde no se llega a remunerar como promedio el salario mínimo vigente. Por añadidura, uno de cada tres asalariados privados urbanos tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza, con lo cual pobreza y trabajo asalariado no son categorías excluyentes.

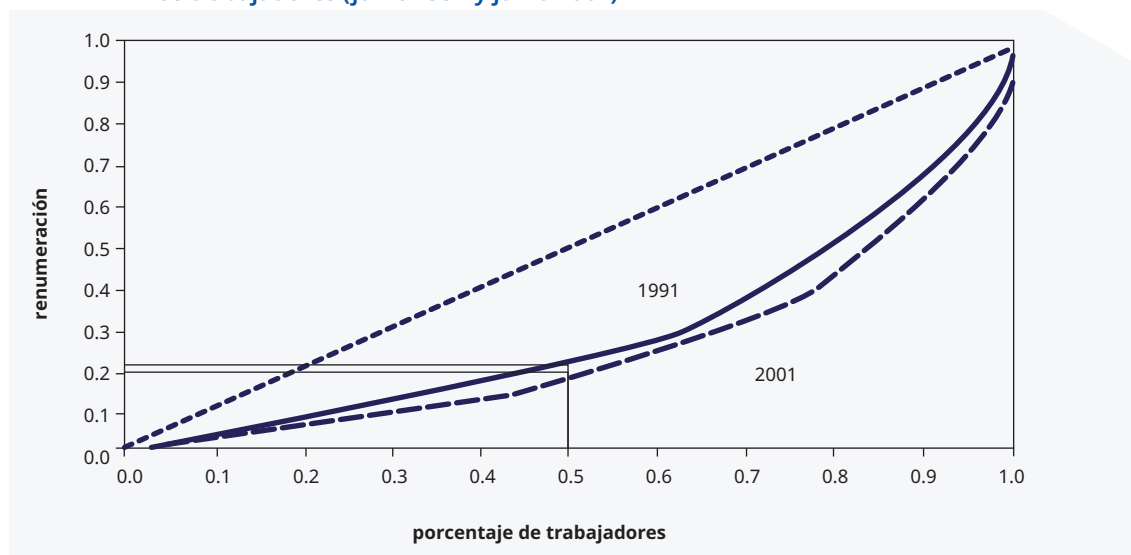
Que tres de cada cuatro de quienes trabajan en la microempresa lo hagan sin contrato laboral alguno afecta seriamente las posibilidades de acceso a la cobertura de salud y a un sistema de pensiones, lo cual puede significar que se le estaría cargando a la familia la gestión de tales riesgos.

La desregulación del mercado laboral, entonces, al haberse orientado a sacrificar la calidad de los empleos generados en pos de la cantidad, en el marco del proceso de irrupción 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 la pobreza el objeto de su atención, tiene que mutar hacia otra de carácter más inclusivo 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 en forma privada, como en algún momento lo predecían los impulsores de la reforma laboral y del ajuste estructural.

► Anexos

► Anexo A. Lima Metropolitana: Curva de Lorenz de obreros y empleados en empresas de 10 y más trabajadores (junio 1991 y junio 2001)



► Anexo B. Perú urbano: Asalariados del sector privado según tipo de contrato y tamaño de empresa, 2001 (Porcentajes)

Tipo de contrato	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana y grande	Total
Indefinido (1)	21,0	38,2	46,9	32,2
Contratos modales (plazo fijo)	3,6	15,1	32,5	14,5
Honorarios profesionales	2,3	7,6	7,00	4,8
Sin contrato (2)	73,1	38,8	13,7	48,6
Total relativo	100,0	100,0	100,0	100,0
Total absoluto	1.280.223	531.551	752.431	2.564.205

Fuente: Convenio MTPE-INEI, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre 2001.

Elaboración: MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

(1) A los trabajadores que carecían de contrato, pero gozaban de beneficios extraordinarios y de afiliación a un sistema de prestaciones de salud público se los consideró trabajadores con contrato indefinido. Entiéndanse por beneficios extraordinarios aquellos ingresos por trabajo dependiente, tales como gratificaciones, CTS, bonificaciones por navidad y participaciones en las utilidades de la empresa. También incluye a los que estaban en período de prueba (porcentaje que no alcanza el 1% de la PEA asalariada), tenían más de 6 meses laborando en la empresa y gozaban de algún beneficio, a los que se consideró trabajadores con contrato indefinido. Si tenían menos de 6 meses en la empresa, independientemente de si recibían beneficios, se los consideró trabajadores con contrato a plazo fijo.

(2) Trabajadores sin contrato que no gozan de ningún beneficio extraordinario ni de afiliación al sistema de prestaciones de salud público.

► Bibliografía

- Ballón, Eduardo y Beaumont, Martín.** 1996. *Una evaluación del fondo de inversión social del Perú* (Lima: FONCODES, Proyecto IAF/CLACSO).
- Beaumont, Martín; Piazza, María del Carmen y Gamero, Julio.** 1996. *ONGs y política social* (Lima: DESCO).
- Bernedo, Jorge.** 1987. *La negociación colectiva en el Perú* (Lima: ADEC/ATC).
- Bernedo, Jorge.** 1999. "Reforma laboral, empleo y salarios en el Perú" en Tokman, V. y Martínez, D. (eds.) *Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo* (Lima: OIT).
- Castells, Manuel.** 1999. "Productividad, competitividad y desigualdad en la sociedad de la información" (Buenos Aires: Centro de documentación en políticas sociales) Documentos N° 13.
- Chacaltana, Juan y García, Norberto.** 2001. *Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana* (Lima: OIT) Documento N° 139.
- Esping-Andersen, Gosta.** 1998. "La transformación del trabajo" en *La factoría*, N° 7.
- Francke, Pedro.** 1996. "Tipos de crecimiento y pobreza: una aproximación" en ¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de *niveles de vida* (Lima: Instituto Cuánto-UNICEF).
- Gamero, Julio y Humala, Ulises.** 2002. *La microempresa en Lima: entre el desempleo y la sobrevivencia* (Lima: DESCO).
- Gamero, Julio.** 2003. "Modelo económico y empleo: los límites de la inercia neoliberal" en *Perú Hoy* (Lima: DESCO).
- Gamero, Julio.** 1997. "Diferencias salariales en Lima Metropolitana" en *Empleo y distribución del ingreso en América Latina ¿hemos avanzado?* (Bogotá: Fedesarrollo/CIID/COLCIENCIAS/TM Editores).
- Gamero, Julio.** 1996. "La pobreza en el Perú: límites y posibilidades de la política social" en *Diálogo* (Caracas: UNESCO) N° 18-19.
- Gundlach, Erich y Nunnemkamp, Peter.** 1997. "Implicaciones de la globalización sobre el mercado laboral ¿cómo ha manejado la terna 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.
- 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.** 2002. "El trabajador independiente urbano: un enfoque de oferta laboral familiar" en *Boletín de Economía Laboral* (Lima: MTPE) N° 22.
- Reich, Robert.** 1993. *El trabajo de las naciones* (Bogotá: Norma).
- 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.



► Auge económico y trabajo decente en el Perú²⁷

²⁷ **Nota de los editores:** Este artículo fue publicado originalmente en *La calidad del empleo en América Latina a principios del Siglo XXI* / compilado por Stefano Farné. Bogotá: Universidad del Externado, 2012. (Pág. 218-262)

► Introducción

En los últimos diez años, el crecimiento del PIB per cápita ha sido de 55% en el Perú. Se ha generado una cantidad muy importante de nuevos puestos de trabajo, pero la calidad de los mismos presenta serias deficiencias. El concepto de trabajo decente ayuda a identificar y hacer visibles las carencias aún subsistentes al respecto.

La generación de empleos *sin contrato* y con contratos modales²⁸, mayormente temporales, así como la marcada brecha entre la evolución de la productividad laboral (creciente) y los ingresos (en promedio, sin mejora) evidencian que la generación de trabajo decente aún no es objeto de acciones decididas por parte de los sucesivos gobiernos. Desde el punto de vista de los fundamentos macroeconómicos, la ausencia de una auténtica política pública promotora del desarrollo humano plantea el riesgo de que el crecimiento económico no sea sostenible y con ello de que se pierda otra inmejorable oportunidad para cimentar el bienestar de la población sobre bases de equidad.

²⁸ Se entiende por contratos modales a aquellos que no son de naturaleza indefinida. En Perú hay una gran variedad: por obra o servicio, intermitentes, a tiempo parcial, por inicio de actividad, por demanda, de exportación no tradicional, etc.

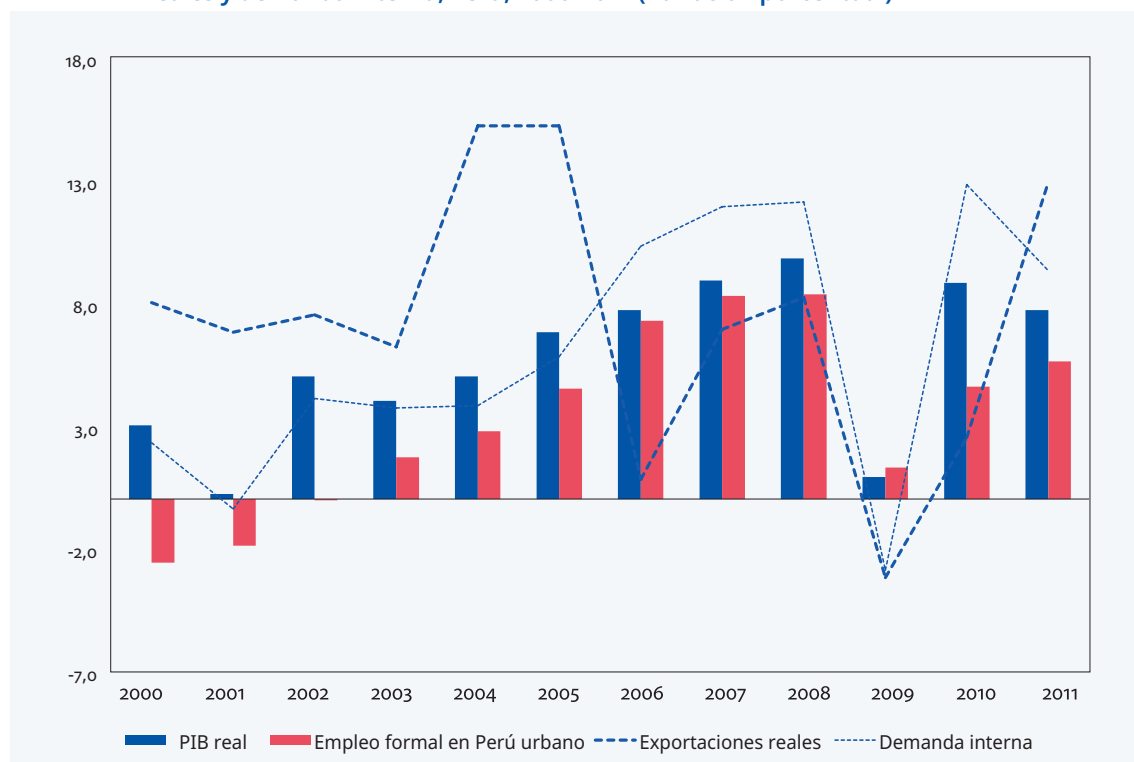
► 1. El empleo durante el ciclo expansivo

De 2006 en adelante, periodo donde se acelera el crecimiento económico, la población económicamente activa (PEA) ocupada a nivel nacional ha crecido a razón de medio millón de trabajadores por año. Proyectando la serie al 2010, se puede señalar que la PEA ocupada de toda la economía ha aumentado en 20%. En el periodo 2006 - 2010 el PIB ha crecido 40%. Es decir, por cada punto de aumento en el PIB, el empleo ha crecido en medio punto. Como se observa en el Gráfico 1, este promedio de incremento del empleo esconde algunas particularidades. Interesa destacar el comportamiento del empleo formal (prioritariamente ubicado en empresas de 10 o más trabajadores) que ha sido el que ha crecido a tasas más altas, especialmente a partir de 2004.

En este periodo las variaciones del PIB y el empleo formal han registrado una relación más intensa con la variación de la demanda interna. Por su parte, la tasa de aumento del empleo formal ha venido incrementándose conforme se acentuaba la intensidad del crecimiento económico, aunque tras la crisis el empleo aún no recobra el ritmo de los tres años previos a la desaceleración del año 2009.

Asimismo, la dinámica del empleo formal en firmas de más de 10 trabajadores se encuentra más vinculada al crecimiento del PIB no primario. Es en este sector donde el crecimiento acelera la demanda y el mercado interno, con claros efectos positivos en la cantidad de nuevos puestos de trabajo generados.

► **Gráfico 1. PIB real y empleo formal en empresas de 10 a más trabajadores, exportaciones reales y demanda interna, Perú, 2000-2011 (Variación porcentual)**



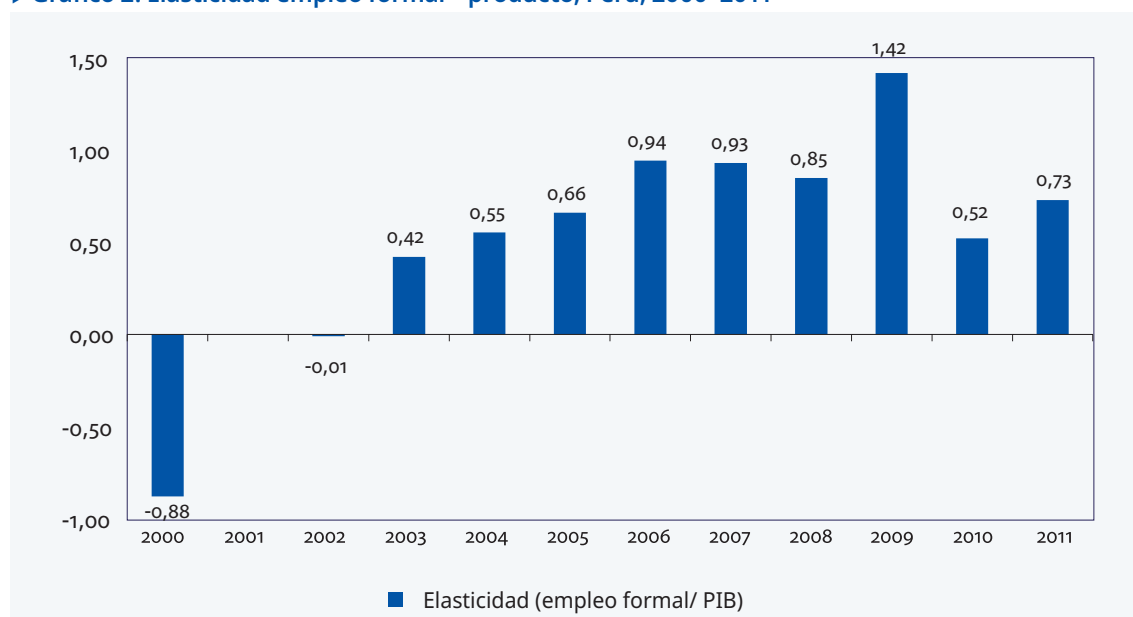
Fuente: Elaboración propia con base en BCRP y MTPE.

La relación PIB-empleo se puede medir a través del indicador de elasticidad empleo-producto. Una variante de esta, la elasticidad *empleo formal-producto*, refiere al grado de reacción del empleo en las empresas de más de 10 trabajadores frente al impulso del crecimiento económico.

En el año 2010, tras el episodio de la crisis, el crecimiento del empleo ha representado la mitad del crecimiento del producto y para el 2011 un 73%, lo que constituye un rasgo característico de salida de las recesiones: el producto crece primero y más, y luego –con rezagos– se contrata personal.

Aunque el empleo ha tenido cambios en la última década, no se ha transformado de manera sustantiva su estructura. El empleo adecuado²⁹ ha crecido (medido exclusivamente por ingresos) pero aún no supera la mitad de la población ocupada, y más de la mitad de la población activa peruana sigue estando en una situación de subempleo o desempleo.

► **Gráfico 2. Elasticidad empleo formal – producto, Perú, 2000–2011**



Fuente: Elaboración propia con base en BCRP y MTPE.

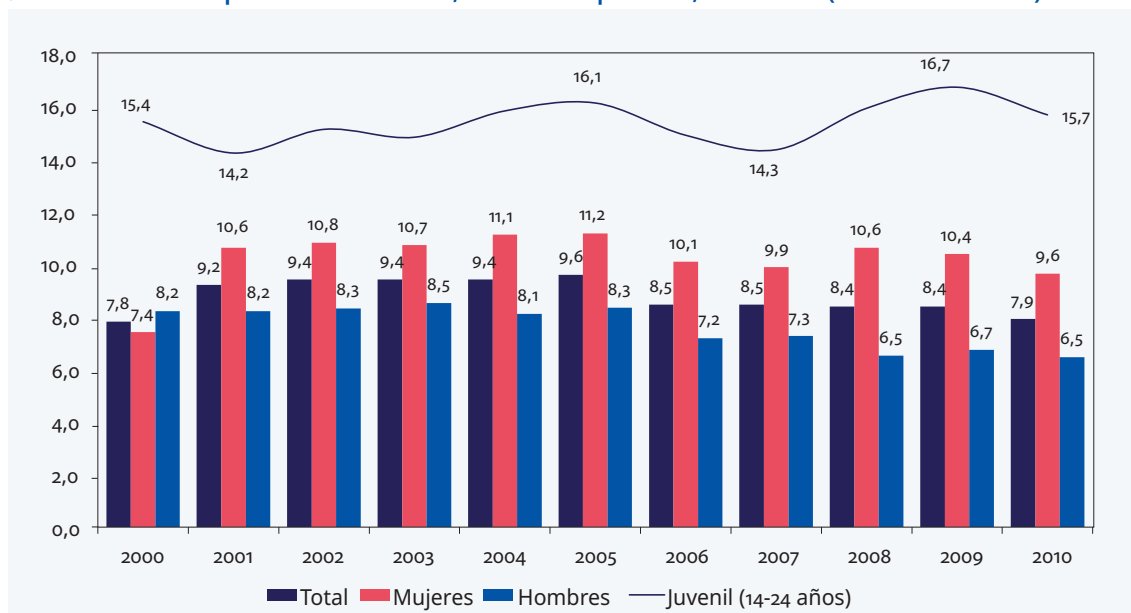
1.1. Desempleo

A nivel nacional, y considerando los sectores urbano y rural, el desempleo abierto en el Perú ha descendido en la última década (en 2009 representaba solo el 4% de la PEA). Sin embargo, para analizar la situación del desempleo es mejor situarse en el Perú urbano, tomando como ejemplo la situación de Lima Metropolitana.

Para este último caso se ha observado que la tasa de desempleo abierto disminuyó durante la década pasada como consecuencia del sostenido crecimiento económico. Así, si bien entre los años 2001-2005 la tasa de desempleo osciló alrededor del 9%, durante los años siguientes se situó en 8% y la tasa del 2010 sería de 7,9%. Esto indicaría también que el aumento de la demanda de trabajo ha venido superando el incremento de la oferta de trabajo.

²⁹ De acuerdo con la estadística oficial del Perú, el empleo adecuado se define solo por la variable ingresos. Se denomina así a la PEA ocupada que supera un determinado nivel de ingresos. A diciembre del 2010 dicho nivel se estimaba en S/ 746 mensuales (equivalente a USD 260).

► Gráfico 3. Desempleo abierto urbano, Lima Metropolitana, 2000-2010 (Tasa anual media)



Fuente: Elaboración propia con base en Panorama Laboral 2010 (OIT) y la Encuesta permanente de empleo (INEI).

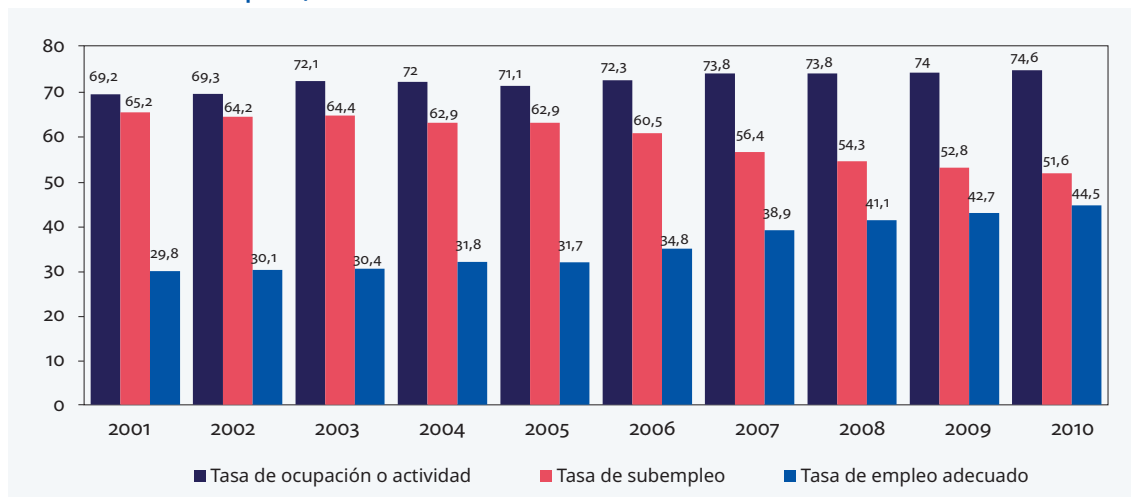
No obstante, a pesar de estos indicadores positivos, las tendencias estructurales en el desempleo se mantienen. El desempleo juvenil persistentemente es el más elevado, duplica la tasa promedio de desempleo de la economía. Por su parte, el desempleo abierto de las mujeres continúa registrando tasas superiores al de los varones. Incluso, es posible anotar que la diferencia de tasas de desempleo entre hombres y mujeres se ha incrementado desde el 2004, año en que el crecimiento de la economía empezara a acelerarse. Antes de dicho año, la diferencia entre las tasas de desempleo era de 2 puntos porcentuales y, con posterioridad, se ha estabilizado en 3 puntos.

1.2. Subempleo

A nivel nacional, se observa que la tasa de subempleo viene reduciéndose, mientras que el denominado *empleo adecuado* viene incrementándose, lo cual resulta positivo. No obstante, conviene recordar que el término empleo adecuado está restringido a la variable ingresos; su valor de referencia es de S/ 746 mensuales.

Es decir, cuando se señala que el empleo adecuado se ha incrementado, en realidad solo se está diciendo que hay más PEA ocupada con ingresos superiores a dicha cifra. Consistentemente con los resultados anteriores, el subempleo por ingresos ha disminuido en forma significativa: de representar 56,9% de la PEA ocupada en el año 2001, ha descendido a 43,9% hacia el año 2010, lo que conlleva una mejora en uno de los indicadores vinculados con la calidad del empleo. El subempleo por horas también muestra una ligera reducción, disminuyendo un punto su participación en el total de la PEA ocupada.

► **Gráfico 4. Tasa de subempleo y de empleo adecuado, Perú, 2001-2010 (Porcentaje de la PEA ocupada)**



Fuente: Elaboración propia con base en INEI, MTPE, ENAHO.

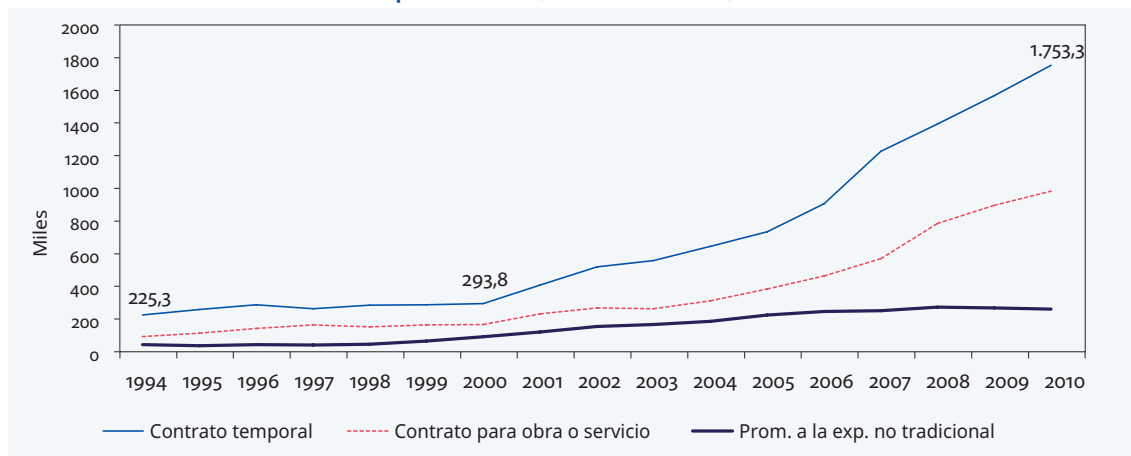
1.3. Empleo registrado y modalidades contractuales

De acuerdo con la información disponible, si bien en razón del crecimiento económico se aprecia un aumento sostenido del empleo en las medianas y grandes empresas, ello no ha venido acompañado de un aumento, en igual dimensión, de la vinculación laboral bajo la figura de un contrato indefinido.

La persistencia de un abanico bastante amplio de contratos modales ha alentado su uso generalizado por parte del sector empleador. La legislación peruana, desde el año 1992, admite el uso de diez modalidades de contratación temporal, algunas de las cuales no responden a auténticas necesidades temporales de personal, sino sirven para la cobertura de necesidades permanentes del proceso productivo, a las que debería corresponder un contrato a plazo indefinido.

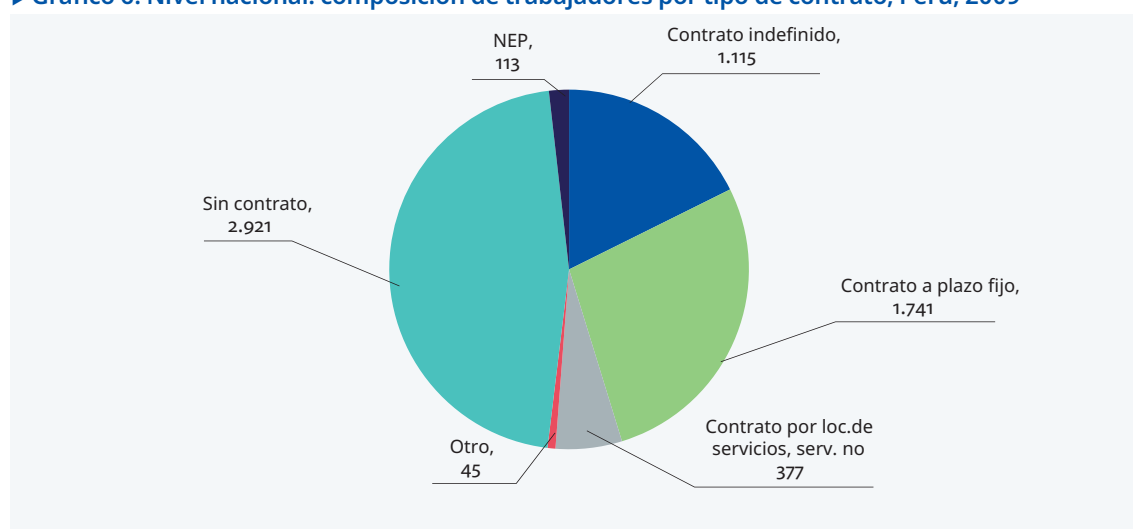
El uso generalizado de contratos temporales no solo motiva la precariedad derivada del carácter transitorio del empleo, sino que, además –y como ocurre en nuestro caso debido, entre otras cosas, a la limitada cobertura de la Inspección del Trabajo– suele configurar una situación de mayor vulnerabilidad de trabajadores y trabajadoras frente al incumplimiento de otros derechos laborales. De hecho, en comparación con otros países de la región, el Perú reporta uno de los números más elevados de modalidades de contratación temporal.

► **Gráfico 5. Número de contratos presentados, Perú 1994-2010, miles**



Fuente: Elaboración propia con base en Anuario Estadístico 2009 y Leyendo números 2010 (MTPE).

► Gráfico 6. Nivel nacional: composición de trabajadores por tipo de contrato, Perú, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en la Planilla Electrónica (MTPE).

Otro rasgo del proceso en virtud del cual se generan empleos de baja calidad es que una parte muy significativa de los asalariados registrados³⁰ aparecen como trabajadores *sin contrato*. Al término del año 2010, la participación de esta modalidad representaba el 45% de los trabajadores registrados, porcentaje que evidencia una mejoría en relación con su participación en el 2001, año en que los trabajadores *sin contrato* alcanzaban 53,2% de los trabajadores registrados.

Esta situación –que entraña la negación de la protección que la legislación laboral prevé– pretende ser abordada principalmente a través de dos vías: el reforzamiento de las acciones inspectivas y medidas legislativas que otorgan un trato diferente a los sectores o unidades económicas que concentran trabajadores sin contrato.

En este segundo caso, las acciones se han basado en la idea de que la situación de informalidad deriva del alto costo de la protección laboral y de la poca capacidad de determinadas unidades económicas para afrontarlo; en consecuencia, proponen que la rebaja del estándar de protección promoverá el registro de trabajadores.

Cuadro 1. Contratos temporales en algunos países de la región

Argentina	Colombia	Costa Rica	Chile	México	Perú	Venezuela
- Plazo fijo (duración máxima de 5 años) - Contrato de trabajo de temporada - Contrato de trabajo eventual (para resultados concretos y servicios extraordinarios y transitorios)	- Contrato ocasional, accidental o transitorio, (no más de 1 mes) - Contrato a término fijo (Según el artículo 46 del Código sustantivo de trabajo, el contrato de trabajo a término fijo, tiene una duración máxima de 3 años, pero se puede renovar indefinidamente por un término que en ningún caso supere los tres años)	- Plazo fijo - Trabajo para obra determinada	- Plazo fijo - Trabajo para obra determinada	Obra o tiempo determinado (Cuando lo exija la naturaleza del trabajo; tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador; y, en otros casos previstos por esta Ley)	- Inicio o Incremento de actividad - Necesidades del Mercado - Reconversión empresarial - Ocasional - Suplencia - Emergencia - Contrato para obra determinada o servicio específico - Contrato Intermitente - Contrato de Temporada - Contrato para exportación no tradicional	- Obra determinada - Por tiempo determinado: (para obreros no más de 1 año; empleados y obreros calificados no más de 3 años)

Fuente y elaboración: Balbín (2011).

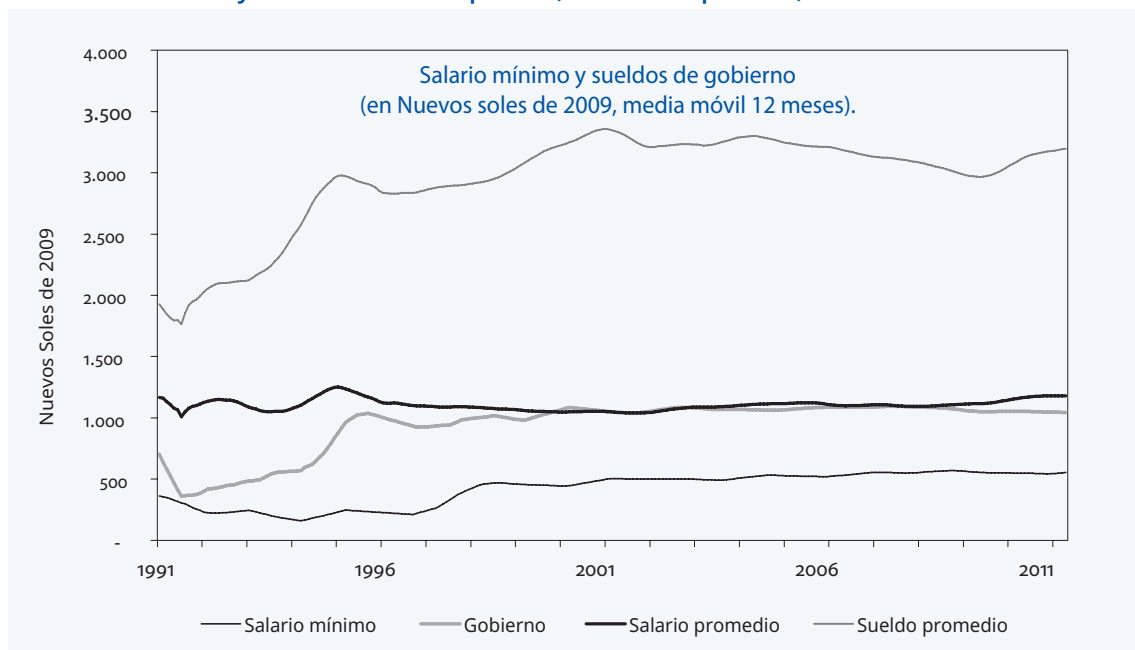
³⁰ Los asalariados registrados son los que aparecen contabilizados en la Planilla Electrónica. En este registro administrativo aparecen los trabajadores asalariados ocupados en empresas de más de 3 trabajadores.

1.4. Los ingresos de la PEA: salario mínimo, remuneraciones promedio

Como tendencia, las remuneraciones medias reales han crecido 12% durante la década pasada. El salario mínimo ha recuperado, por su parte, mayor capacidad adquisitiva (20%). Pero, en ambos casos, dicho crecimiento ha resultado bastante inferior al comportamiento del PIB per cápita cuyo incremento es cercano al 55% en dicha década.

Definitivamente, la brecha creciente entre el aumento del PIB per cápita y las remuneraciones es reflejo de dos procesos en curso: el primero, vinculado con la baja densidad del tejido sindical en el sector privado, que redundo en la escasa cobertura de la negociación colectiva y las pocas posibilidades de alcanzar mejoras salariales en trato directo con las empresas; y, el segundo, relacionado con la existencia de una gran masa de mano de obra en el sector informal urbano que viene siendo absorbida por el crecimiento de las medianas y las grandes empresas. Estos fenómenos reeditan la tesis del crecimiento con oferta ilimitada de mano de obra y, como tal, sin mayor presión sobre los salarios medios. Por ello, aunque el aumento del empleo registrado sea notorio, los sueldos y salarios han crecido relativamente muy poco.

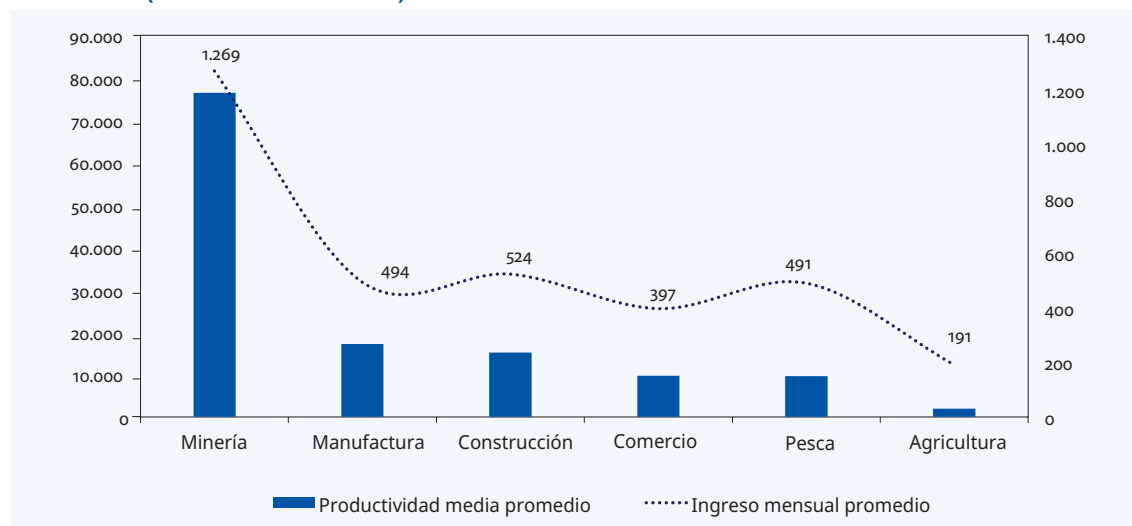
► Gráfico 7. Sueldos y salarios del sector privado, Lima Metropolitana, 1991–2011



Fuente: Elaboración propia con base en INEI.

De otro lado, tal como lo evidencia la comparación internacional, la remuneración mínima en el Perú fue durante la década una de las más bajas de la región. Además, su monto se mantuvo muy por debajo de la canasta básica de consumo, y su fijación, contrariamente a lo señalado en los convenios de la OIT, no contó con la participación efectiva de las organizaciones sociales ni obedeció a criterios que tengan en cuenta las necesidades de los trabajadores y sus familias, el costo de vida o los niveles de productividad.

► **Gráfico 8. Productividad media e ingresos mensuales de la PEA ocupada, Perú, 2009, (Nuevos soles de 1994)**



Fuente: Elaboración propia con base en INEI.

Como se evidencia en el Gráfico 8 una mayor productividad implica mayores ingresos. En el 2009, la evidencia era concluyente. Las ramas de actividad con mayores índices de productividad mostraban, igualmente, los mayores niveles de ingresos promedio. Esto significa que para mejorar los ingresos de manera sostenida se requiere elevar la productividad sectorial. Pero, si bien elevar la productividad es necesario, paralelamente, debe llevarse a cabo el reforzamiento del marco institucional –por ejemplo, regulación protectora, extensión de la sindicalización– pues de lo contrario la probabilidad de que las ganancias de productividad no se trasladen a la remuneración es alta. La prueba de que ello puede ocurrir es el comportamiento de las remuneraciones (rezagadas) en el Perú durante el presente ciclo expansivo.

► 2. Una aproximación al índice de trabajo decente

En la memoria del director general de la OIT *Reducir el déficit de trabajo decente. Un desafío global* (SOMAVÍA, 2000), el término es presentado como una noción en la que se estructuran las siguientes dimensiones: trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son respetados y cuenta con remuneración adecuada y protección social.

Dicho enunciado generó diversas interpretaciones del mismo. Entre quienes abordaron el desafío de interpretar el término encontramos a Amartya Sen (1999), para quien el acierto del vocablo es su sentido universal, ya que alcanza a todos los trabajadores. También lo es su visión ampliada, que permite a la vez realizar análisis económicos y éticos. El *trabajo decente*, afirma, es un derecho que va más allá de la legislación laboral vigente, "... que tiene el sentido de reconocer derechos básicos y que permite una comprensión mucho más alentadora de las necesidades de las distintas instituciones y las distintas políticas en pro de los derechos y de los intereses de los trabajadores".

Por su parte GODFREY, M. (citado por ESPINOZA, 2003) reconoce seis dimensiones del término donde en realidad extiende el alcance de cada una de las nociones ya identificadas. Así propone que existe *trabajo decente* cuando las oportunidades para encontrar trabajo –fuera cual fuera el trabajo– son para todos:

esto incluye el autoempleo, el trabajo doméstico, y tanto el empleo asalariado en los sectores formales, cuanto el empleo informal³¹.

No obstante, lo anterior, puede considerarse que el concepto de *trabajo decente* es una noción que tiende a resumir viejos ideales (MTEySS, 2005). Tan solo es necesario remontarse a la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas en 1948, que en su artículo 23 relativo a los derechos relacionados con el mundo laboral especifica:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

2.1. Facetas del trabajo decente

La definición del trabajo decente como “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” abarca expresamente seis facetas³²:

1. Las *oportunidades de trabajo* se refieren a la necesidad de que todas las personas que deseen trabajar encuentren empleo, ya que, evidentemente, no puede haber trabajo decente si no se tiene trabajo. Esta noción de trabajo es de carácter general y abarca todas las formas de la actividad económica, comprendidos el trabajo por cuenta propia, el trabajo no remunerado en la familia y el empleo asalariado, ya sea en la economía regular o en la informal.
2. La idea de *trabajo en condiciones de libertad* subraya el principio de que se debe escoger libremente el trabajo –esto es, que no debe ser impuesto a las personas– y que en el siglo XXI no son aceptables determinados regímenes de trabajo, lo cual significa concretamente que se deben erradicar, de conformidad con los convenios internacionales pertinentes, el trabajo en servidumbre, el trabajo en esclavitud y las formas peores de trabajo infantil. Significa, asimismo, que los trabajadores deben tener libertad para afiliarse a las organizaciones sindicales y que no deben sufrir discriminación por ello.
3. El *trabajo productivo* es esencial para que los trabajadores tengan medios de subsistencia aceptables para sí mismos y para sus familias, así como para que las empresas y los países alcancen el desarrollo duradero y sean competitivos.
4. Con la noción de *equidad en el trabajo* se enuncia la necesidad que tienen los trabajadores de gozar de un trato justo y equitativo y de igualdad de oportunidades profesionales. Lleva consigo la ausencia de discriminación en la contratación y en el trabajo y la posibilidad de conciliar de modo equilibrado la actividad laboral con la vida familiar.
5. La *seguridad laboral* nos recuerda la necesidad de salvaguardar la salud, los ingresos en la vejez y de proporcionar la adecuada protección financiera y de otra índole en caso de enfermedad, desempleo u otras eventualidades. Reconoce, además, la necesidad que los trabajadores tienen de que se pongan límites a la inseguridad que conlleva la posibilidad de perder el trabajo y los medios de subsistencia.

³¹ Espinoza (2003)

³² Anker *et al.* (2003).

6. Por último, la *dignidad laboral* exige que en el trabajo se trate con respeto a los trabajadores y que puedan expresar sus preocupaciones y participar en la adopción de las decisiones referentes a las condiciones en que desempeñan sus tareas. Un aspecto esencial de ello es la libertad de los trabajadores para defender colectivamente sus intereses.

Las dos primeras facetas del trabajo decente –las oportunidades de trabajar y la libertad de escoger empleo– se refieren al objetivo de que haya empleos suficientes y de que éstos reúnan unas condiciones mínimas aceptables. Las otras cuatro indican hasta qué punto el trabajo existente es decente y ha sido aceptado libremente.

► 3. Indicadores estadísticos que miden el trabajo decente

Los indicadores estadísticos del trabajo decente corresponden a diez categorías de medición que emanan de las características generales del trabajo y que son elementos necesarios del trabajo decente. Los indicadores propuestos por Anker et ál. (2003) al respecto corresponden, pues, a las siguientes categorías:

1. Oportunidades de empleo: *oportunidades de trabajo*
2. Trabajo inadmisibile: *trabajo en condiciones de libertad*
3. Remuneración suficiente y trabajo productivo: *trabajo productivo*
4. Jornada laboral decente
5. Estabilidad y seguridad del empleo: *seguridad laboral*
6. Conciliación del trabajo con la vida familiar: *equidad y dignidad en el trabajo*
7. Trato justo en el trabajo: *equidad y dignidad en el trabajo*
8. Seguridad en el trabajo: *seguridad laboral*
9. Protección social: *seguridad laboral*
10. Diálogo social y relaciones laborales: *equidad y dignidad en el trabajo*

De esta manera, las diez características generales del trabajo captan las seis facetas del trabajo decente antes expuestas. Los indicadores propuestos son únicamente aquellos sobre los que se cree que existen datos suficientes en la mayoría de países.

3.1. Oportunidades de empleo

La noción de trabajo decente supone la existencia de oportunidades de empleo para todos quienes pueden trabajar y buscan trabajo. Así pues, un elemento esencial del trabajo decente es el porcentaje de la población de un país que está ocupada. Podemos estimar las posibilidades de empleo positivamente si calculamos los porcentajes de personas activas y ocupadas dentro de toda la población o de una parte de ella. También cabe medir las oportunidades de empleo en sentido negativo, es decir, atendiendo al desempleo y al subempleo y a la falta de puestos de trabajo. Los indicadores propuestos son los siguientes:

- *Tasa de actividad*
- *Tasa de empleo (relación empleo-población)*
- *Tasa de desempleo*
- *Tasa de desempleo juvenil*
- *Tasa de subempleo por insuficiencia de horas de trabajo*
- *Porcentaje de empleo asalariado dentro del empleo no agrícola*

3.2. Trabajo inadmisibile

El trabajo decente debe ser un trabajo que resulte aceptable a la sociedad. En este sentido, tenemos que conocer la amplitud del trabajo inadmisibile, es decir, los tipos de empleo condenados universalmente, para excluirlos de los indicadores de oportunidades de empleo y para medir el avance hacia su erradicación. La declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (OIT, 1998), que ha logrado un amplio respaldo en todo el mundo, recoge dos formas de trabajo inaceptable: el trabajo forzoso u obligatorio y el trabajo infantil (especialmente las actividades peligrosas y otras formas extremas de trabajo infantil). Los indicadores propuestos, como prueba de existencia de formas de trabajo inaceptables –evidencia negativa del trabajo aceptable– son los siguientes:

- *Niños sin escolarizar, según su situación en el empleo (porcentajes por edad)*
- *Tasa de actividad infantil en el trabajo asalariado y por cuenta propia (porcentajes por edad)*

Los indicadores del trabajo infantil se centran en las formas peores de trabajo infantil y no en las demás. Estos dos posibles indicadores servirían de indicadores indirectos (sustitutos) del trabajo inadmisibile, efectuado por niños, ya que, por el momento, muchos países no tienen mediciones válidas y directas de las actividades peligrosas y otras formas extremas de trabajo infantil.

3.3. Remuneración suficiente y trabajo productivo

Para muchas personas, la característica más importante del trabajo es la remuneración, y en el Preámbulo de la Constitución de la OIT se enuncia el principio de un salario vital adecuado. Casi todos quienes trabajan o buscan trabajo lo hacen para percibir ingresos y asegurar el bienestar económico propio y el de sus hogares. Los indicadores propuestos son los siguientes:

- *Ingresos medios de determinadas profesiones*
- *Remuneración insuficiente* (porcentaje de ocupados cuyos ingresos del trabajo son inferiores a la mitad de la mediana o a un mínimo absoluto, desglosado según la situación en el empleo)
- *Jornada laboral excesiva*
- *Tasa de subempleo por insuficiencia de horas de trabajo*
- Trabajadores asalariados que han recibido recientemente formación profesional

3.4. Jornada laboral decente

El tema de la jornada laboral es una preocupación tradicional de la OIT. Se menciona en el Preámbulo de su Constitución y fue tratado en la primera norma de la OIT, adoptada en 1919. Se puede relacionar la jornada laboral por lo menos con cuatro facetas del trabajo decente. Las jornadas excesivas y atípicas son frecuentemente perjudiciales para la salud física y mental e impiden conciliar el trabajo y la vida familiar. Una jornada excesiva es a menudo señal de que la remuneración por hora es insuficiente, mientras que una jornada muy breve indica muchas veces que no hay bastantes empleos. Los indicadores propuestos son los siguientes:

- *Jornada laboral excesiva* (porcentaje de ocupados que trabajan más horas que las admitidas, según su situación en el empleo)
- *Tasa de subempleo por insuficiencia de horas de trabajo* (porcentaje de ocupados que trabajan menos horas que el umbral fijado, pero que pueden y desean trabajar más horas)

3.5. Estabilidad y seguridad del empleo

Es muy grave quedarse sin trabajo, y no cabe duda de que la estabilidad laboral es un factor importante del trabajo decente para la mayoría de la población. La pérdida del trabajo lleva consigo costos económicos mayores que la pérdida de la remuneración, aunque se encuentre rápidamente otro trabajo. Cambiar de empleo perturba el proceso de acumulación de capital humano y, a veces, deja inservibles los conocimientos teóricos y prácticos que aplicaba el trabajador en el puesto perdido. Además, muchas veces va en detrimento de algunas prestaciones, en particular la pensión de jubilación.

Ello, no obstante, la estabilidad del empleo como elemento del trabajo decente debe entenderse en un contexto en el que es inevitable cierto grado de inseguridad a causa de la reducción o desaparición de ocupaciones, empresas y ramas industriales (y del crecimiento y la aparición de otras).

Además, deben considerarse por separado las condiciones de asalariados y trabajadores independientes. Para los primeros se puede definir la estabilidad del empleo como la probabilidad de que no se dé por concluida su relación laboral a iniciativa del empleador dentro de cierto período (un año, por ejemplo). Para los trabajadores por cuenta propia, podemos definir la estabilidad del empleo (seguridad profesional) como la probabilidad de que no se vean obligados a poner fin a su trabajo durante cierto período por motivos económicos como la pérdida de clientes o la interrupción de sus suministros (es decir, no por motivos personales). La definición conlleva una probabilidad en lugar de un hecho, por lo que deberemos medir indirectamente la estabilidad del empleo.

Los indicadores propuestos son los siguientes:

- *Antigüedad inferior a un año* (porcentaje de ocupados que desempeñan su empleo o trabajo principal desde menos de un año, desglosado por edad y por situación en el empleo)
- *Trabajo temporal* (porcentaje de trabajadores asalariados que consideran que su trabajo es temporal)

En los países en desarrollo escasean los datos indispensables para calcular los dos indicadores de la estabilidad del empleo. Además, la manera en que están redactadas las preguntas referentes a los puestos de trabajo *temporales o permanentes* varía mucho según el país de que se trate y muchas veces no explica a los encuestados cómo deben interpretar la palabra *temporal*.

3.6. Conciliar de modo equilibrado el trabajo y la vida familiar

Conjugar armoniosamente el trabajo con la vida familiar se ha convertido en un grave problema de política pública en muchos países. Siempre ha sido una cuestión de equidad entre hombres y mujeres, ya que en todo el mundo las mujeres asumen la responsabilidad principal de las tareas del hogar y del cuidado de los hijos y, si viene al caso, de otros familiares a cargo.

El Convenio de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (OIT, 1981) dispone que las políticas nacionales procuren “permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación. [...] La responsabilidad familiar no debe constituir de por sí una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo”. Posteriormente, en el convenio sobre la protección de la maternidad (OIT, 2000) se especificó la necesidad de prestaciones por maternidad y de proteger el puesto de trabajo de la mujer en caso de maternidad. Los indicadores propuestos son los siguientes:

- *Tasa de empleo de las mujeres con hijos de edad inferior a la de la escolarización obligatoria* (relación con la tasa de empleo de todas las mujeres de 20 a 49 años de edad)
- *Jornada laboral excesiva*

3.7. Trato justo en el trabajo

Ser tratado justamente en el trabajo es una aspiración propia de todos los seres humanos, que se ha plasmado en el derecho internacional por medio de los principios de igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación e igual remuneración a trabajo de igual valor.

El convenio de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación) (OIT, 1958), define la discriminación como “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”, lista a la que podríamos añadir la edad, la discapacidad y la enfermedad.

El convenio sobre igualdad de remuneración, (OIT, 1951), trata de la discriminación en el terreno salarial y de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Además de la ausencia de discriminación en la contratación laboral y en el trabajo, el trato justo significa poder trabajar sin ser objeto de acoso ni estar expuesto a violencias, con cierto grado de autonomía y con un sistema justo de resolución de las quejas y los conflictos. Esto último guarda estrecha relación con la existencia o inexistencia de mecanismos de diálogo social en la empresa. Los indicadores propuestos son los siguientes:

- ▶ Segregación profesional por sexo (porcentaje de empleo no agrícola en las ocupaciones en que predominan los hombres o las mujeres e índice de disimilitud)
- ▶ Porcentaje de mujeres en puestos superiores de dirección y administración (proporción con respecto al porcentaje femenino del empleo no agrícola)
- ▶ Porcentaje femenino del empleo asalariado no agrícola
- ▶ *Relación entre los ingresos de hombres y mujeres de determinadas profesiones*
- ▶ Porcentajes o diferencias entre hombres y mujeres en los demás indicadores propuestos.

3.8. Seguridad en el trabajo

Cuando hablamos de seguridad y salud en el trabajo solemos aludir a las condiciones que preservan y fomentan la integridad física y psicológica de los trabajadores. En el convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores (OIT, 1981) se insta a aplicar una política nacional que tenga por objeto “prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo”. El convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (OIT, 1964) sienta el principio de la responsabilidad del empleador de asegurar a los trabajadores contra los accidentes laborales. La inspección del trabajo es un medio importante de aplicación de los principios fijados en la legislación y la reglamentación nacionales. Los indicadores propuestos son:

- ▶ *Tasa de accidentes de trabajo mortales* (por cada 100.000 asalariados)
- ▶ *Inspección del trabajo* (inspectores por cada 100.000 asalariados y por cada 100.000 asalariados asegurados)
- ▶ *Cobertura del seguro de accidentes de trabajo* (porcentaje de asalariados amparados por el seguro)
- ▶ *Jornada laboral excesiva* (véase el apartado *Jornada laboral decente*)

3.9. Protección social

La protección social suficiente es un rasgo definitorio del trabajo decente en todo el mundo. Aunque la exposición a riesgos y el tipo y el nivel de protección difieren enormemente según la sociedad de que se trate, en todos los países las personas sienten necesidad de estar amparadas frente a los azares de la vida. La mayoría de los países han establecido dispositivos de protección social contra algunas

eventualidades como la enfermedad, la vejez, el desempleo y la incapacidad de trabajar, y contra la pobreza. Los indicadores propuestos son:

- *Gasto público en seguridad social* (en porcentaje del PIB, desglosado en gasto total, en los servicios sanitarios y en pensiones de vejez)
- *Gasto público en ayudas monetarias a las personas necesitadas* (en porcentaje del PIB)
- *Beneficiarios de ayudas monetarias* (en porcentaje de las personas pobres)
- *Porcentaje de la población mayor de 65 años que percibe una pensión*
- *Porcentaje de la población económicamente activa que cotiza a un fondo de pensiones*
- *Pensión mensual media* (en porcentaje de los ingresos medianos y mínimos)
- *Cobertura del seguro de accidentes de trabajo* (véase el apartado *Seguridad en el trabajo*)

3.10. Diálogo social y relaciones laborales

Una faceta importante del trabajo decente es la medida en que los trabajadores pueden expresar su opinión acerca de los asuntos profesionales e intervenir en la fijación de sus condiciones de trabajo, ya sea por conducto de representantes elegidos colectivamente, ya sea en una interacción directa entre el trabajador y el empleador.

La capacidad de los trabajadores para organizarse libremente a fin de defender colectivamente sus intereses en negociaciones con su empresa es un elemento esencial de la democracia en el ámbito laboral y de un diálogo social eficaz. En un sentido más general, el *diálogo social* es cualquier tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre las cuestiones de interés común relacionadas directamente con el trabajo y con las políticas económicas y sociales que repercuten en el mismo. Los indicadores propuestos son:

- *Índice de afiliación sindical*
- *Índice de cobertura de la negociación colectiva salarial*
- *Huelgas y cierres patronales (por cada 1.000 asalariados)*

► 4. Índice que mide el trabajo decente desde el puesto de trabajo

Tomando como referencia el ejercicio del MTEySS (2005) a continuación se propone una metodología sencilla que incluye varios de los indicadores propuestos por Anker et ál. (2003) y tiene como propósito captar el déficit del trabajo decente desde el trabajador individual, es decir, desde un nivel micro.

4.1. Metodología

La propuesta plantea, mediante la combinación de indicadores definidos como básicos y complementarios, analizar los diferentes grados de déficit de trabajo decente de toda la población ocupada, para lo cual se ha dividido en dos grupos: asalariados y no asalariados conforme las variables sexo, nivel educativo, edad, actividad económica, etc.

El procedimiento se realizó tratando de utilizar los datos pertinentes y disponibles que brinda la ENAHO del INEI del 2009 y 2010. Sin embargo, la ENAHO es insuficiente para obtener toda la información que se requiere para construir un indicador que abarque todas las dimensiones del trabajo decente. Considerando estas limitaciones, las variables utilizadas son las que se muestran a continuación³³:

► Cuadro 2. Variables utilizadas para el cálculo del ITD

Indicadores	Asalariados	No asalariados
Básicos	Tipo de contrato	Registro del negocio o actividad en la SUNAT (RUC, RUS, otro)
Complementarios	Ingreso laboral Jornada de trabajo Seguro de salud Sistema de pensiones	Ingreso laboral Jornada de trabajo Seguro de salud Sistema de pensiones

Cada una de las variables utilizadas para la construcción del ITD, ha sido dicotomizada, es decir, toma solamente dos valores: "1" si cumple y "0" si no cumple con las condiciones dignas (en este caso aceptables) que se supone debe tener la actividad o trabajo que se realiza.

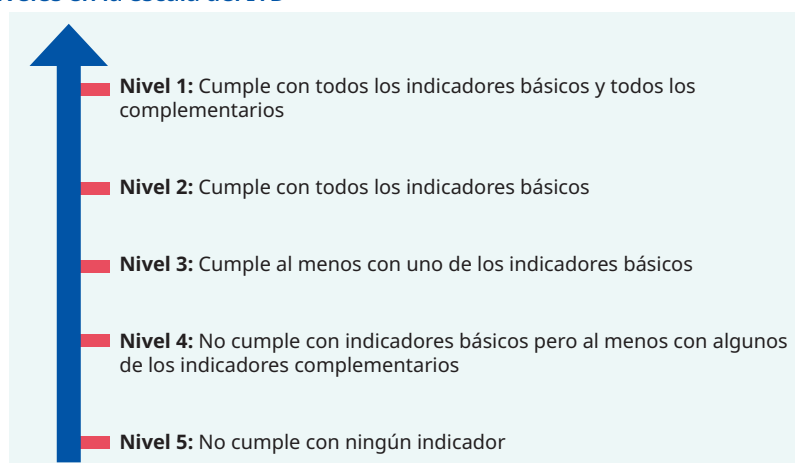
► Cuadro 3. ITD: valores atribuidos a las variables básicas y complementarias

Indicador	Valor=1		Valor=0
Básico	Modalidad de contratación	- Asalariado: tiene algún tipo de contrato (indefinido, modal, por honorarios, etc.) - No asalariado: su negocio o actividad está registrado en la SUNAT (persona jurídica o natural)	- Asalariado: sin contrato - No asalariado: el negocio o actividad no está registrado
	Ingresos	El ingreso es mayor o igual a la remuneración mínima.	Ingreso menor a la remuneración mínima
Complementario	Jornada laboral	Trabaja hasta 48 horas semanales.	Trabaja más de 48 horas semanales
	Seguro de salud	Tiene algún tipo de seguro de salud.	No tiene seguro de salud.
	Sistema de pensiones	Afiliado a algún sistema de pensiones.	No está afiliado al sistema de pensiones.

³³ La encuesta especializada en niveles de empleo del MTPE, contiene adicionalmente preguntas sobre afiliación sindical y asociación colectiva. Sin embargo, su cobertura es Lima Metropolitana.

Una vez definidos los parámetros se construye un indicador final por el cual se establecen 5 niveles en la escala del ITD. A partir del cual se puede estimar y conocer la manera como se distribuye la población ocupada entre el ideal de trabajo, y los diferentes niveles de déficit de trabajo decente.

► **Gráfico 9. Niveles en la escala del ITD**



En el gráfico 9 se describe la escala de déficit de trabajo decente siendo el Nivel 1, que cumple con toda categoría de indicadores, aquel que corresponde a un trabajo decente dentro de la metodología utiliza, y el Nivel 5, cuyos indicadores siempre toman valores de cero, aquel que representa un empleo totalmente deficitario.

► 5. Resultados

En el 2010 la PEA ocupada en Perú fue de 15.6 millones de personas. La población asalariada (empleados y obreros) representa el 41,4% de la PEA ocupada. Mientras que el 58,6% restante está conformado por los trabajadores no asalariados, es decir, los empleadores, independientes, trabajadores familiares no remunerados, trabajadores domésticos y otros.

► **Cuadro 4. Distribución de la PEA ocupada según categoría ocupacional, Perú, 2010**

Categoría ocupacional	Valores absolutos	Distribución Porcentual
Empleador	936 074	6.0
Empleado/obrero	6 441 710	41.4
Independiente	5 724 856	36.8
Trabajador familiar no remunerado (TFNR)	1 892 412	12.2
Trabajador doméstico	475 810	3.1
Otro	98 601	0.6
Total	15 569	463 100.0

Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

De acuerdo con la distribución de la PEA ocupada en la escala propuesta del ITD, aproximadamente 9 de cada 100 trabajadores tienen un empleo decente, es decir alcanzan el nivel más alto del ITD (ver Cuadro 5), donde su empleo cumple con todas la condiciones dignas de un trabajo decente de acuerdo

con lo definido en este estudio (tiene contrato laboral o el negocio está registrado, sus ingresos son mayores al salario mínimo vital, su jornada laboral es de 48 horas como máximo, tiene seguro de salud y está afiliado al sistema de pensiones). Entretanto, 47,5% de los trabajadores tiene un empleo en pésimas condiciones laborales, con lo cual a lo sumo sus trabajos cumplen con algunos de los indicadores complementarios (jornada laboral, salud, pensiones, nivel 4 y nivel 5 en la escala de ITD).

En relación a 2009, se observan incrementos en términos porcentuales como absolutos en los niveles más altos de la escala del ITD (1, 2 y 3); mientras que en los niveles más bajos (4 y 5) el índice ha disminuido; esto refleja una cierta mejoría en la calidad del empleo.

► **Cuadro 5. Distribución de la PEA ocupada por gradación del índice de trabajo, Perú, 2009 y 2010**

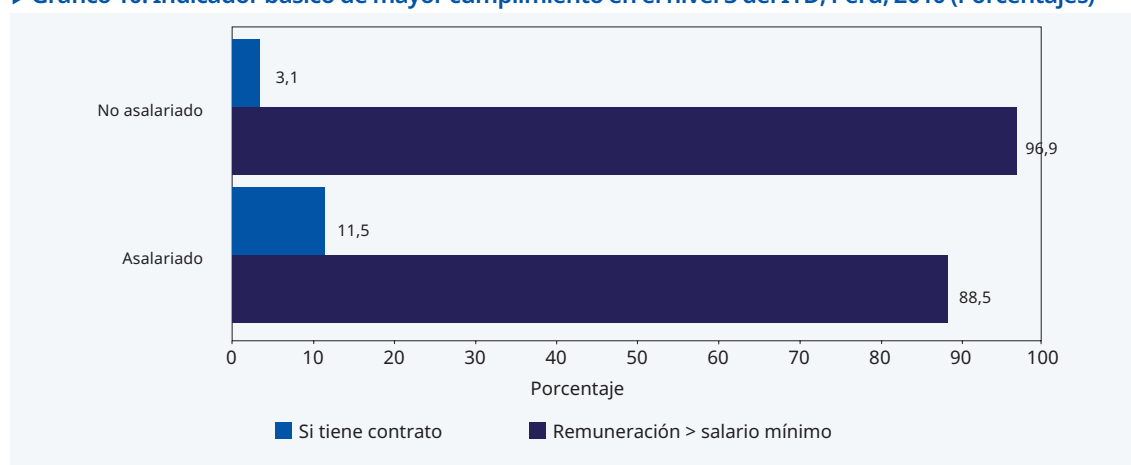
ITD	2010		2009		Diferencia (2010/2009)
	Valores absolutos	Distribución porcentual	Valores absolutos	Distribución porcentual	Porcentaje
Nivel 1	1 400 993	9.0	1 259 622	8.2	0.8
Nivel 2	2 194 637	14.1	1 923 892	12.6	1.5
Nivel 3	4 578 026	29.4	3 560 922	23.2	6.2
Nivel 4	6 507 570	41.8	7 368 224	48.1	-6.3
Nivel 5	888 236	5.7	1 203 469	7.9	-2.2
Total	15 569 462	100.0	15 316 129	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2009 y 2010.

A pesar de esta mejora y del aumento del número absoluto de trabajadores que clasifican en el nivel 1, cabe señalar que su representación, es decir la representación del trabajo plenamente decente entre los trabajadores peruanos no supera el 10%.

Por otro lado, el nivel de trabajo decente que presenta mayor mejoría es el 3 (con un aumento de más de 1 millón de trabajadores), en el cual se observa el cumplimiento de al menos uno de los indicadores básicos (salario mínimo y contrato). Tanto para el caso de los asalariados como para los no asalariados, la disposición de, al menos, una remuneración equivalente al salario mínimo se convierte en el principal determinante del engrosamiento de dicho nivel (ver Gráfico 10).

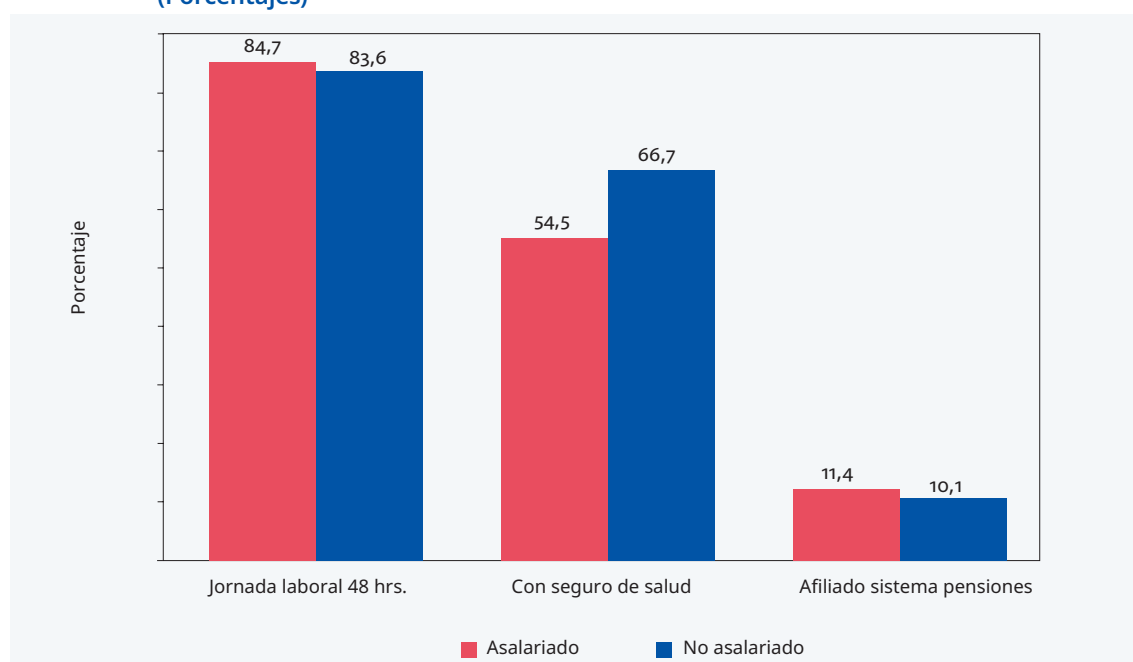
► **Gráfico 10. Indicador básico de mayor cumplimiento en el nivel 3 del ITD, Perú, 2010 (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

En el Gráfico 11 con relación al nivel 4 –que presenta una reducción, lo cual es positivo– se aprecia que en su configuración interna el indicador complementario más recurrente es el de la jornada laboral (que ésta no se extienda más de 48 horas semanales). Esto se evidencia tanto para el trabajo asalariado como para el no asalariado. Donde hay una diferencia es en el acceso a un seguro de salud. En este caso, el sector no asalariado presenta mayor recurrencia que el asalariado, quizás por la cobertura del SIS³⁴ entre la población vulnerable de las áreas rurales.

► **Gráfico 11. Indicador complementario de mayor cumplimiento en el nivel 4 del ITD, Perú, 2010 (Porcentajes)**

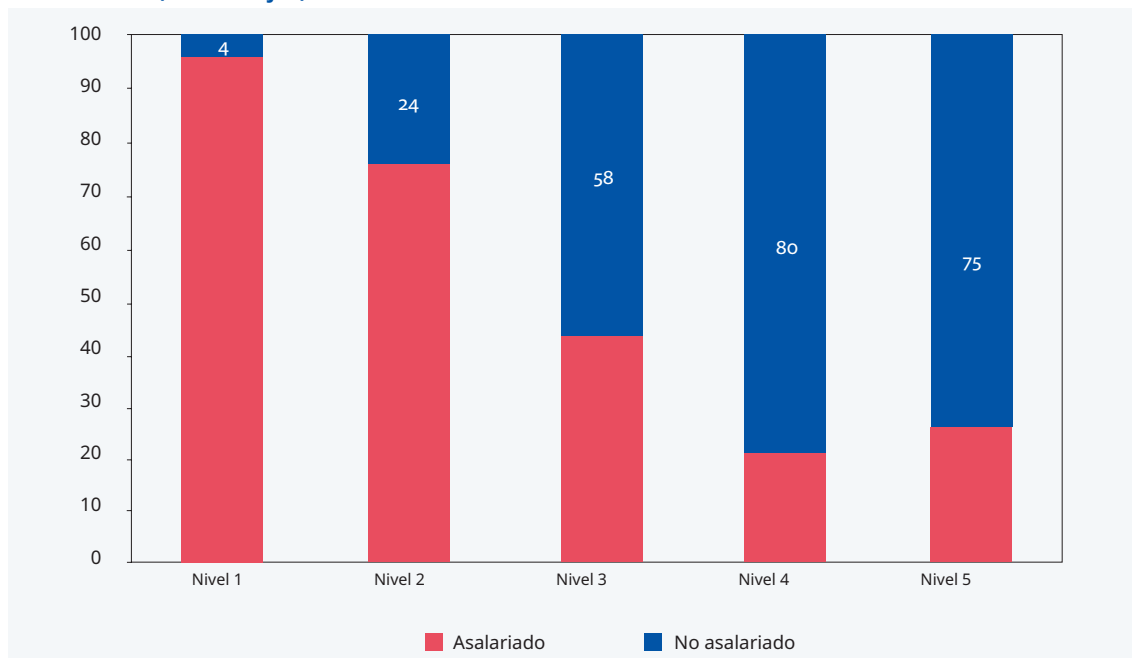


Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

En general, analizando para la PEA ocupada asalariada y no asalariada, se observa que las condiciones laborales de los trabajadores asalariados son mejores respecto a los no asalariados (Gráfico 12). Así, en el nivel 1 del índice de ITD, los asalariados representan 96% del mismo. En la medida que se va descendiendo en la calidad del ITD, el porcentaje de asalariados comprendidos va disminuyendo.

³⁴ El SIS es un seguro de salud provisto por el Estado peruano. Tiene un componente de subsidio pleno para poblaciones en pobreza extrema y un componente semi-subsidiado para los no pobres. No es seguridad social, no cuenta con prestaciones monetarias y se orienta a cubrir algunos siniestros que no son los que demandan en forma corriente las familias.

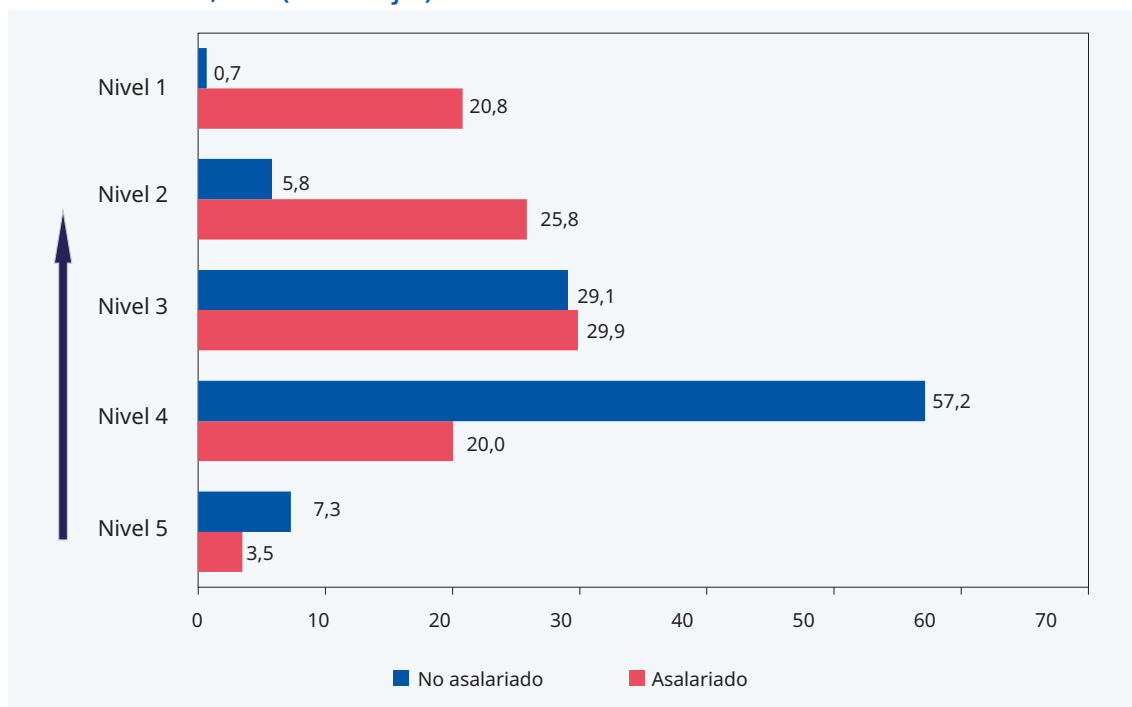
► **Gráfico 12. Distribución de asalariados y no asalariados por niveles de ITD, Perú, 2010 (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

Distribuyendo el total de asalariados y no asalariados por su nivel de ITD, se observa que el 46,6% de los primeros se concentra en los niveles 1 y 2 frente a 6,5% de los segundos (ver Gráfico 13).

► **Gráfico 13. Distribución de la PEA ocupada por gradación del ITD según condición de empleo, Perú, 2010 (Porcentajes)**

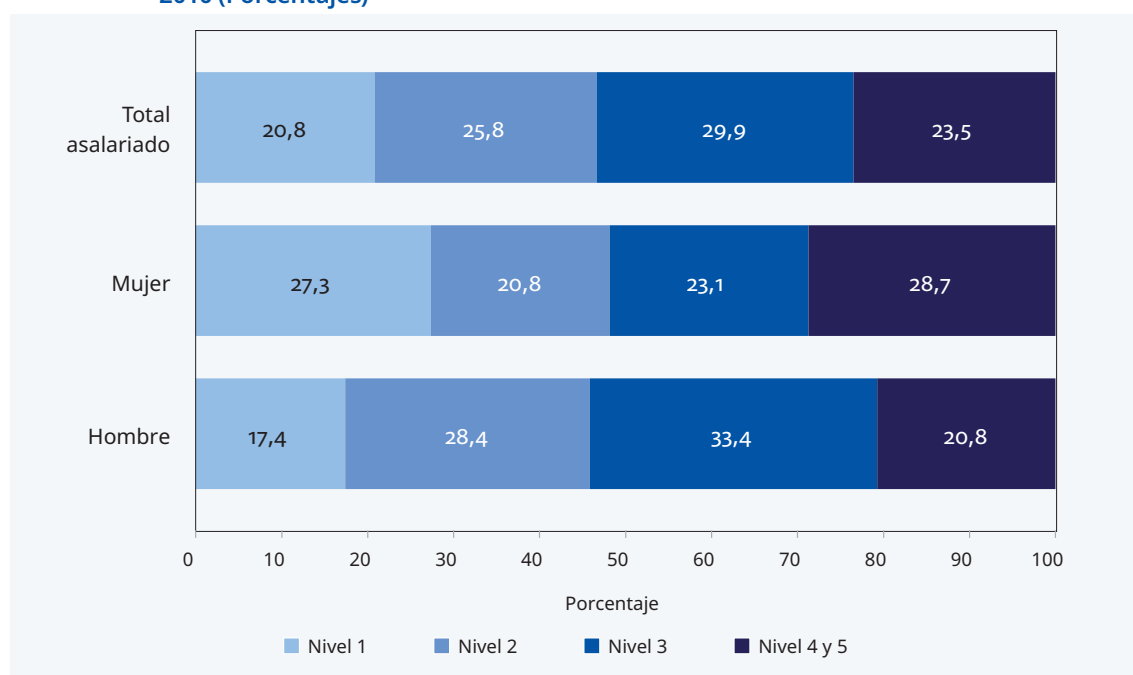


Por otra parte, aproximadamente 64,5% de los trabajadores no asalariados se ubica en los dos últimos niveles de ITD (4 y 5), es decir, su negocio no está registrado y tienen una remuneración menor a 550 Nuevos soles, cumplen con ninguno o solo uno de los indicadores complementarios (jornada laboral menor a 48 horas, seguro de salud o afiliación al sistema de pensiones). En el caso de los asalariados este porcentaje es de 23,5%.

5.1. Sexo

En el grupo de trabajadores asalariados, se observa que 27,3% de las mujeres tiene trabajo decente (nivel 1), frente a 17,4% de los hombres. Al mismo tiempo, las mujeres (28,7%) también presentan los mayores niveles de déficit de trabajo decente, es decir, se concentran en los dos últimos niveles de la escala de ITD (niveles 4 y 5) en comparación con los hombres (20,8%, ver Gráfico 14).

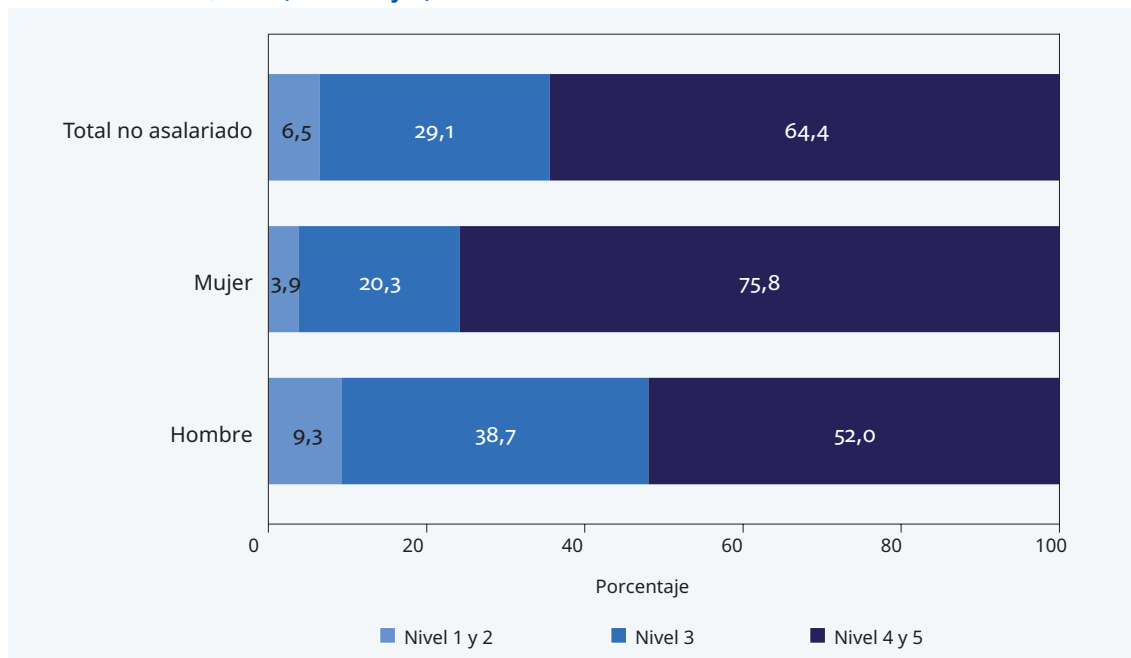
► **Gráfico 14. Distribución de la PEA ocupada asalariada por gradación del ITD según sexo, Perú, 2010 (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

En el caso de la PEA ocupada no asalariada, claramente se observa que las mujeres se encuentran en desventaja frente a los hombres. Solo el 3,9% de ellas alcanza los niveles 1 y 2 de la escala ITD, en comparación con el 9,3% de los hombres. Así, la gran mayoría de trabajadoras no asalariadas (75,8%) tiene condiciones laborales precarias (nivel 4 y 5) en mayor proporción respecto a los hombres (52%, ver Gráfico 15).

► **Gráfico 15. Distribución de la PEA ocupada no asalariada por gradación del ITD según sexo, Perú, 2010 (Porcentajes)**

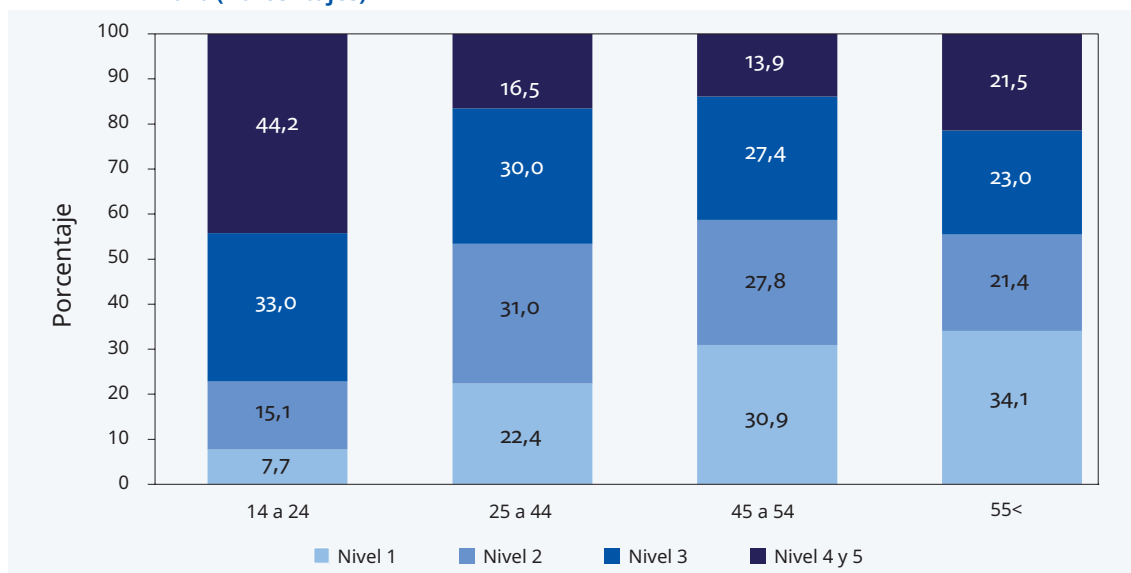


Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

5.2. Edad

En el grupo de trabajadores asalariados se evidencia una relación inversa entre edad y déficit de trabajo decente (Ver Gráfico 16). Así, por ejemplo, solamente 7,7% de los jóvenes de 14 a 24 años tiene trabajo decente (nivel 1), frente al 30,9% y 34,1% de las personas de 45 a 54 años de edad y de 55 a más años de edad, respectivamente. Así mismo, es evidente la gran proporción de jóvenes de 14 a 24 años (44,2%) concentrados en los dos últimos niveles de la escala del ITD a diferencia del resto de grupos que no superan el 22,0%.

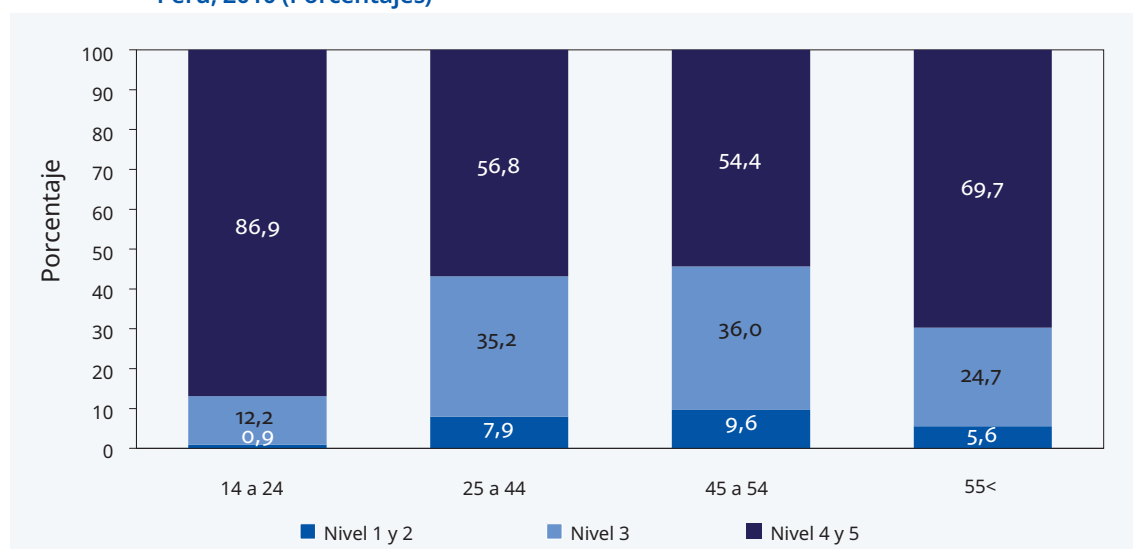
► **Gráfico 16. Distribución de la PEA ocupada asalariada por gradación del ITD según edad, Perú, 2010 (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

En el grupo de los trabajadores no asalariados aproximadamente 9 de cada 10 jóvenes de 14 a 24 años de edad se encuentran entre los niveles 4 y 5 del ITD (Ver Gráfico 17), y menos del 1% apenas alcanza los niveles 1 y 2. Entretanto, los trabajadores con edades entre 25 y 54 años de edad registran mayores niveles de trabajo decente (niveles 1 y 2), 7,9% y 9,6%, respectivamente.

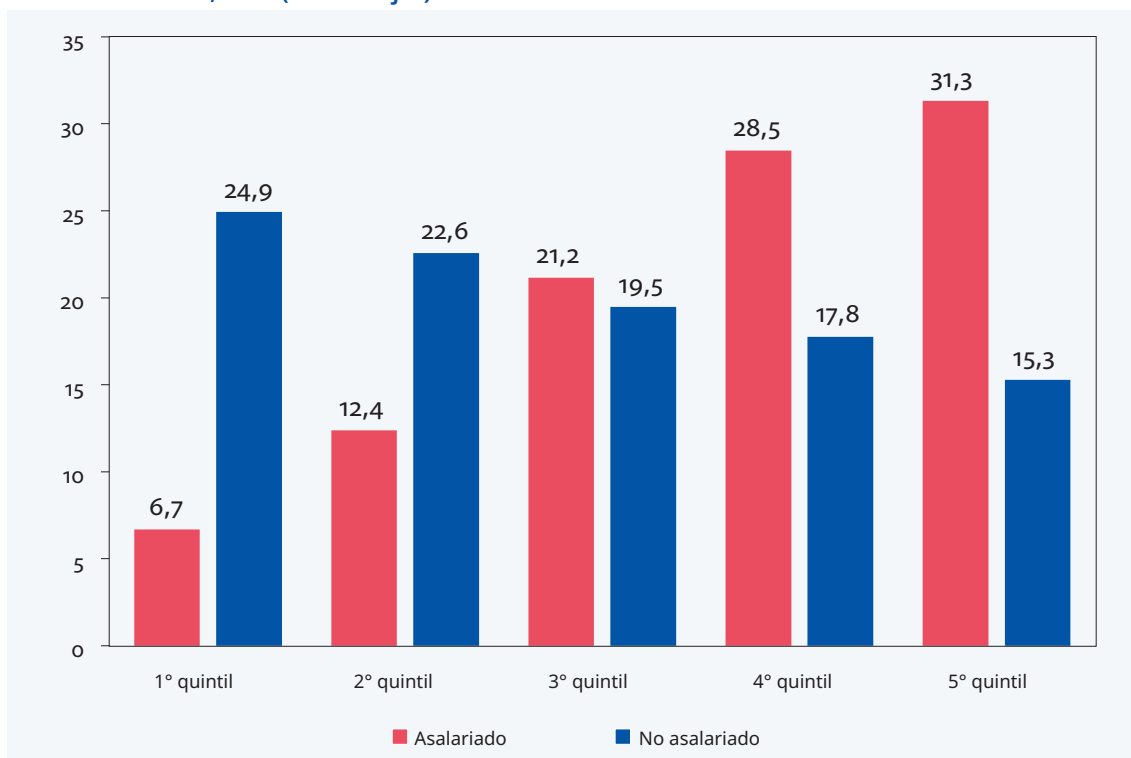
► **Gráfico 17. Distribución de la PEA ocupada no asalariada por gradación de LITD según edad, Perú, 2010 (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

El 31,3% de los trabajadores asalariados pertenece al 5.º quintil de ingresos (población con ingresos más altos) frente a 15,3% de los trabajadores no asalariados (Ver Gráfico 18). En el otro extremo, se observa, que solo 6,7% de los asalariados se ubican en el 1.º quintil de ingresos (población con ingresos más bajos) en comparación con el 24,9% de los trabajadores no asalariados. Así se puede apreciar que a medida que se avanza del quintil inferior a uno superior, la proporción de trabajadores asalariados aumenta, y disminuye la de no asalariados.

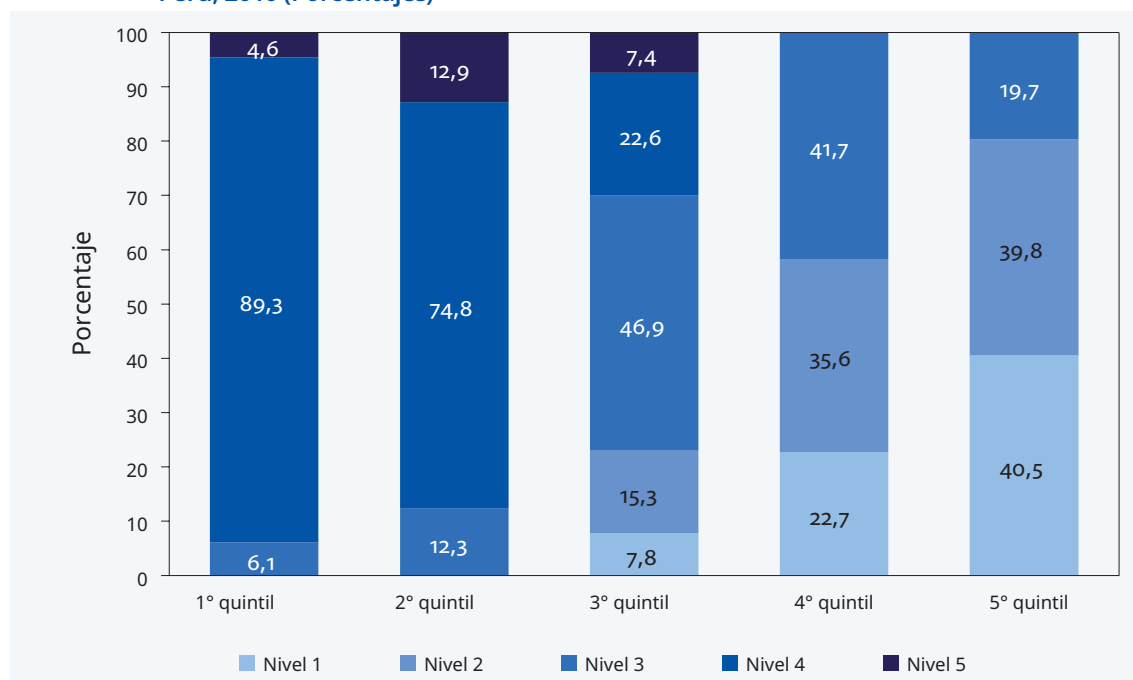
► Gráfico 18. Distribución de la PEA ocupada por quintil de ingreso según condición de empleo, Perú, 2010 (Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

Los trabajadores asalariados que pertenecen a los quintiles inferiores de ingresos (primero y segundo), presentan claramente déficit de trabajo decente (Ver Gráfico 19). La gran mayoría están concentrados en los niveles más bajos de la escala del ITD (niveles 4 y 5), y no se registran trabajadores en los niveles superiores (1 y 2). Entretanto, los trabajadores que pertenecen al 4.º y 5.º quintil de ingresos alcanzan los niveles 1 y 2 en mayor medida (58,3% y 80,3%, respectivamente).

► **Grafico 19. Distribución de la ocupada asalariada por gradación del según quintil de ingreso, Perú, 2010 (Porcentajes)**

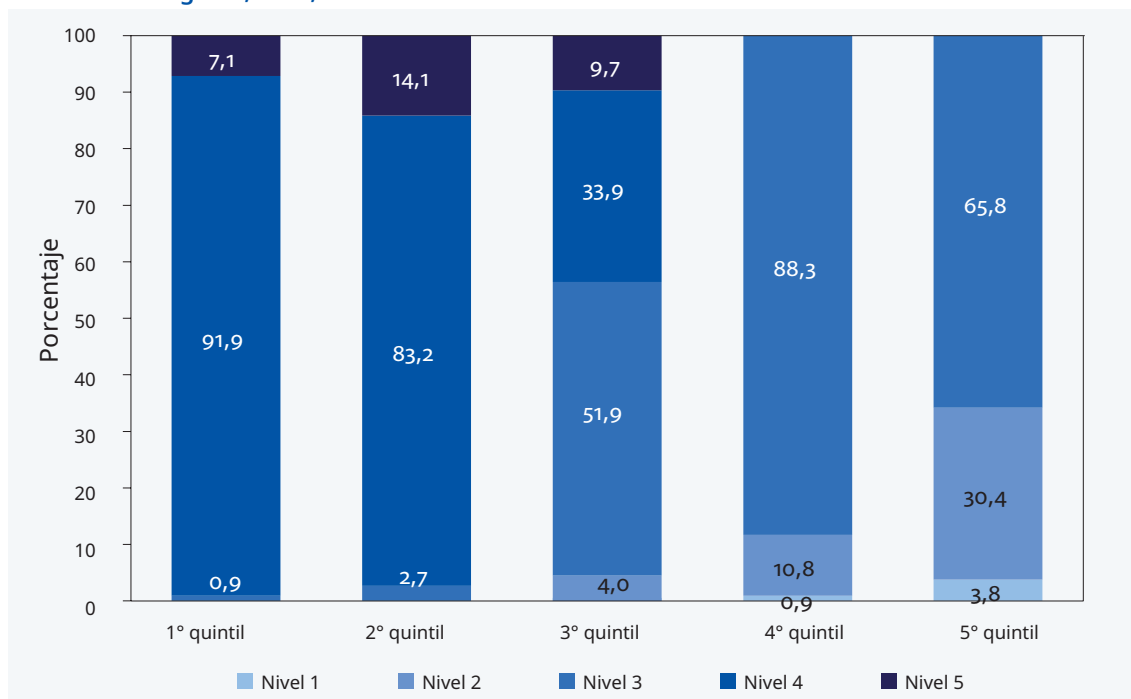


Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

En el caso de los trabajadores no asalariados, casi la totalidad de trabajadores del 1.º y 2.º quintiles (99,0% y 97,3%) pertenecen a los últimos niveles de la escala de ITD (niveles 4 y 5, ver Gráfico 20).

A diferencia de los trabajadores asalariados, los no asalariados, que se ubican en los quintiles de ingresos más altos (4.º y 5.º), apenas alcanzan el nivel 1 (0,9% y 3,8%), la mayoría se concentra en el nivel 3.

► **Gráfico 20. Distribución de la ocupada no gradación del según quintil de asalariada por ingreso, Perú, 2010**

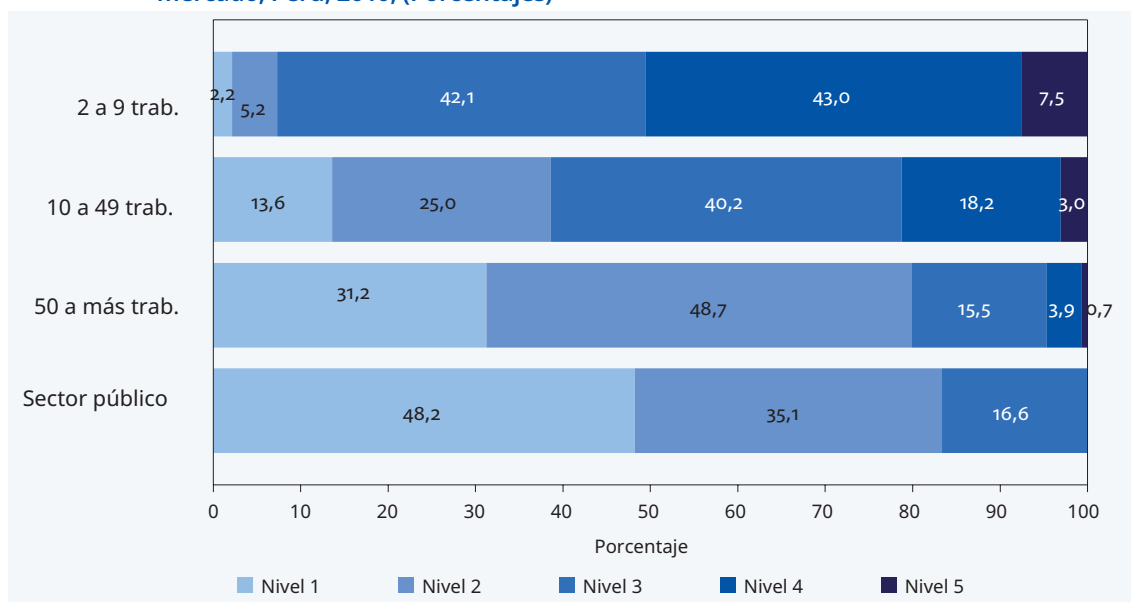


Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

5.4. Estructura de mercado

El sector público se caracteriza, principalmente, por ofrecer adecuadas condiciones de empleo, seguido de las empresas de 50 y más trabajadores. Mientras que en las empresas de 2 a 9 trabajadores sucede lo contrario. Así, por ejemplo, mientras que 79,9% de los trabajadores de empresas de 50 y más trabajadores alcanza los niveles más altos del ITD (niveles 1 y 2), en las microempresas este porcentaje es tan solo de 7,4% (Ver Gráfico 21).

► **Gráfico 21. Distribución de la ocupada asalariada por gradación del según estructura de mercado, Perú, 2010, (Porcentajes)**

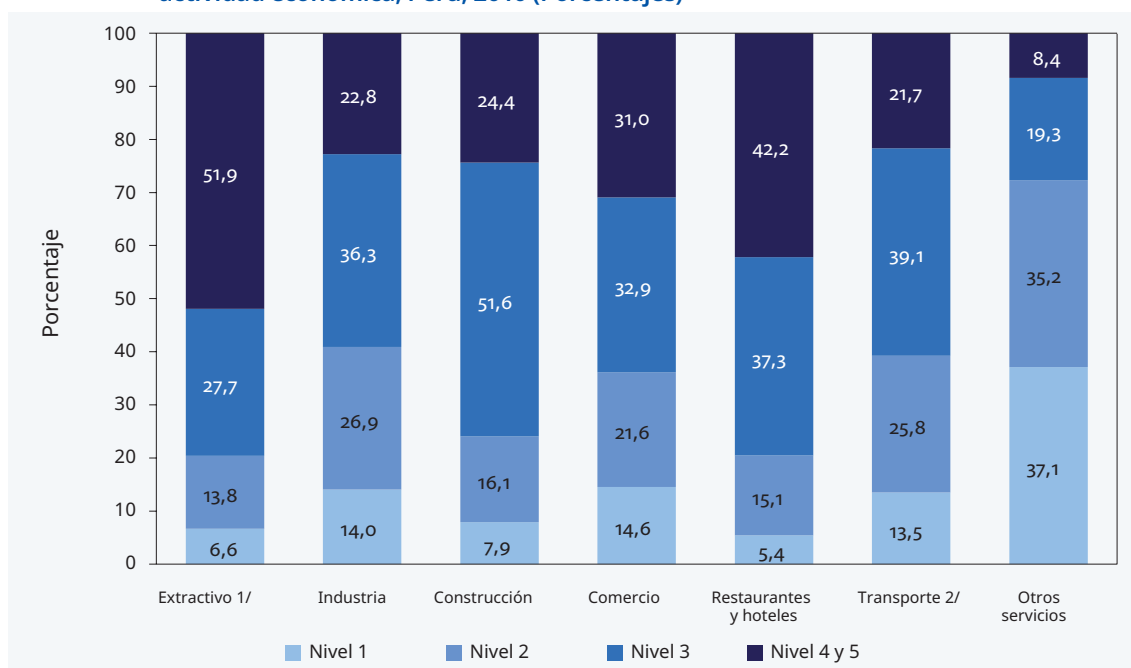


Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

5.5. Rama de actividad económica

Entre los asalariados, las actividades económicas que presentan mayor déficit de trabajo decente (niveles 4 y 5) son: extractivo (51,9%), especialmente, las subramas agropecuaria y pesca, y luego restaurantes y hoteles (42,2%). Por su parte, la rama de otros servicios (37,1%), se caracteriza por registrar mayores proporciones de trabajadores asalariados con trabajo decente (nivel 1, ver Gráfico 22).

► **Gráfico 22. Distribución de la PEA ocupada asalariada por gradación del ITD según rama de actividad económica, Perú, 2010 (Porcentajes)**



1/. Comprende agricultura, ganadería, pesca y minería.

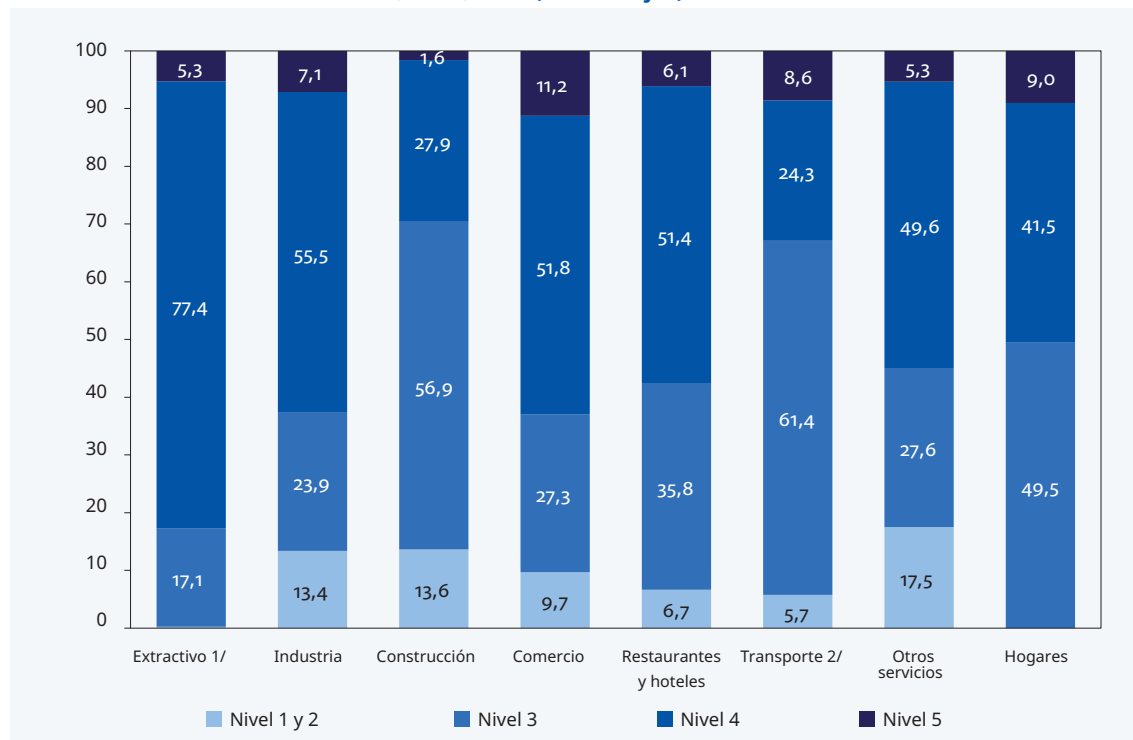
2/. Comprende transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

Por su parte, en el colectivo de no asalariados, la actividad extractiva (82,7%) junto a las ramas comercio (63,0%) e industria (62,6%) registran los mayores porcentajes de trabajadores con mayor déficit de trabajo decente (niveles 4 y 5, ver Gráfico 23).

Por otro lado, se observa que los trabajadores no asalariados de la rama de otros servicios, a diferencia de los asalariados de la misma rama, afrontan peores condiciones laborales; así, por ejemplo, 54,9% de los primeros se encuentran entre los niveles 4 y 5 del ITD, en comparación con el 8,4% de trabajadores asalariados.

► **Gráfico 23. Distribución de la PEA ocupada no asalariada por gradación del según rama de actividad económica, Perú, 2010 (Porcentajes)**



1/. Comprende agricultura, ganadería, pesca y minería.

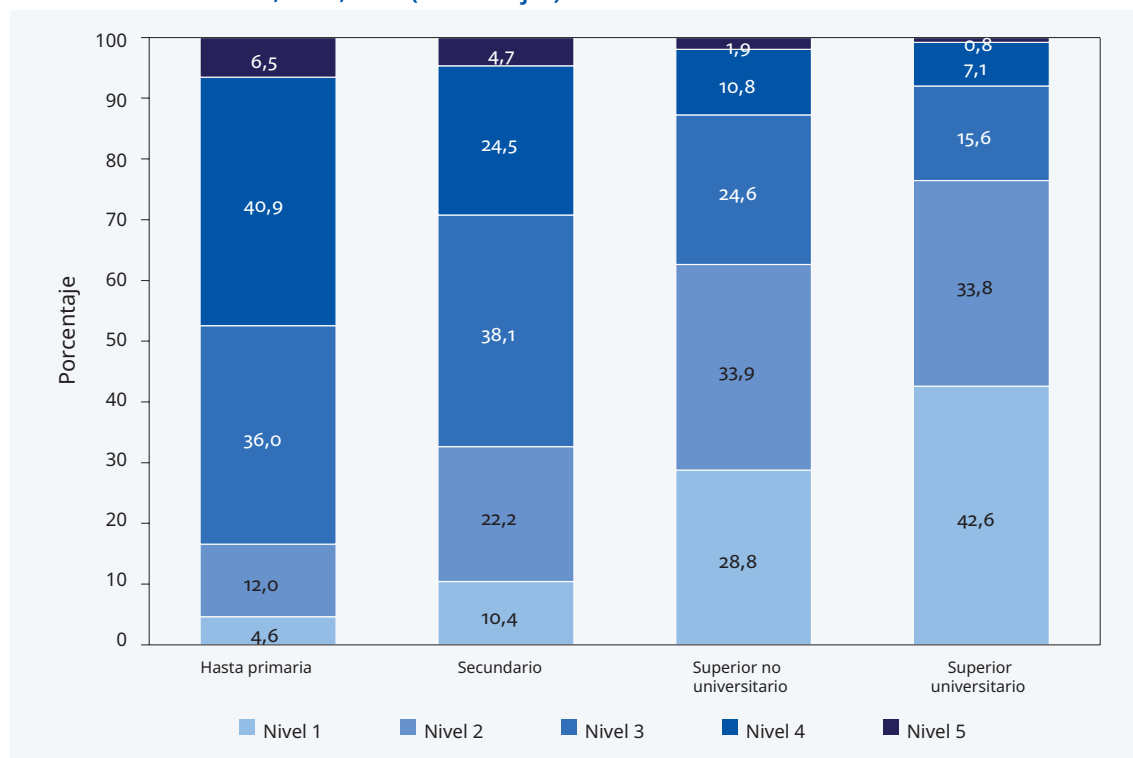
2/. Comprende transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

5.6. Nivel educativo

En el grupo de trabajadores asalariados, aquellos que alcanzan el nivel más alto del ITD (nivel 1) son, principalmente, los que tienen nivel educativo superior (Ver Gráfico 24). Así el 6,5% de los trabajadores con nivel educativo primario o ninguno, no cuenta con un contrato laboral, su remuneración es menor al salario mínimo, tiene una jornada laboral superior a la admitida legalmente y no cuenta con ningún tipo de protección social (salud y pensiones) En el caso de los asalariados con nivel educativo universitario esta cifra no supera el 1%.

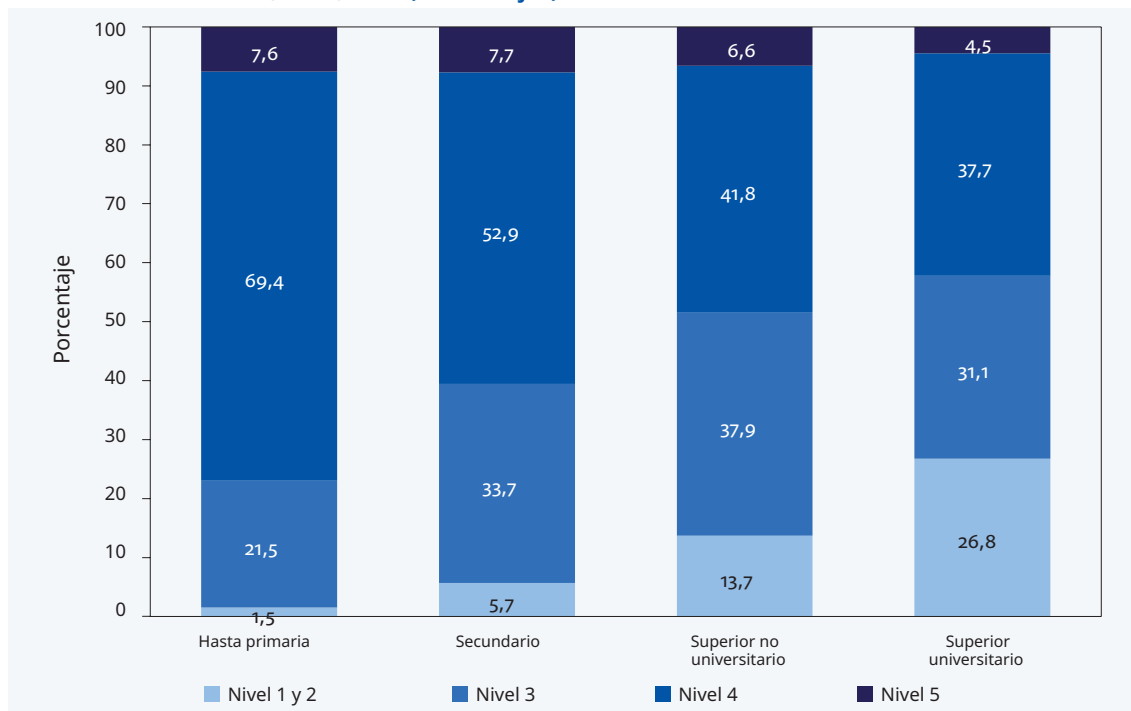
► **Gráfico 24. Distribución de la PEA ocupada asalariada por gradación del ITD según nivel educativo, Perú, 2010 (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

Entre los trabajadores no asalariados, se observa que, en todos los niveles educativos, más de la tercera parte de trabajadores registran niveles 4 y 5 en el ITD, sobre todo entre aquellos con bajos niveles, como es el caso de los trabajadores no asalariados con educación primaria o ninguna. Por otra parte, solamente 26,8% de trabajadores no asalariados con educación superior universitaria tiene niveles de 1 y 2 en comparación con el 76,4% de los asalariados (Ver Gráfico 25).

► **Gráfico 25. Distribución de la PEA ocupada no asalariada por gradación del ITD según nivel educativo, Perú, 2010 (Porcentajes)**



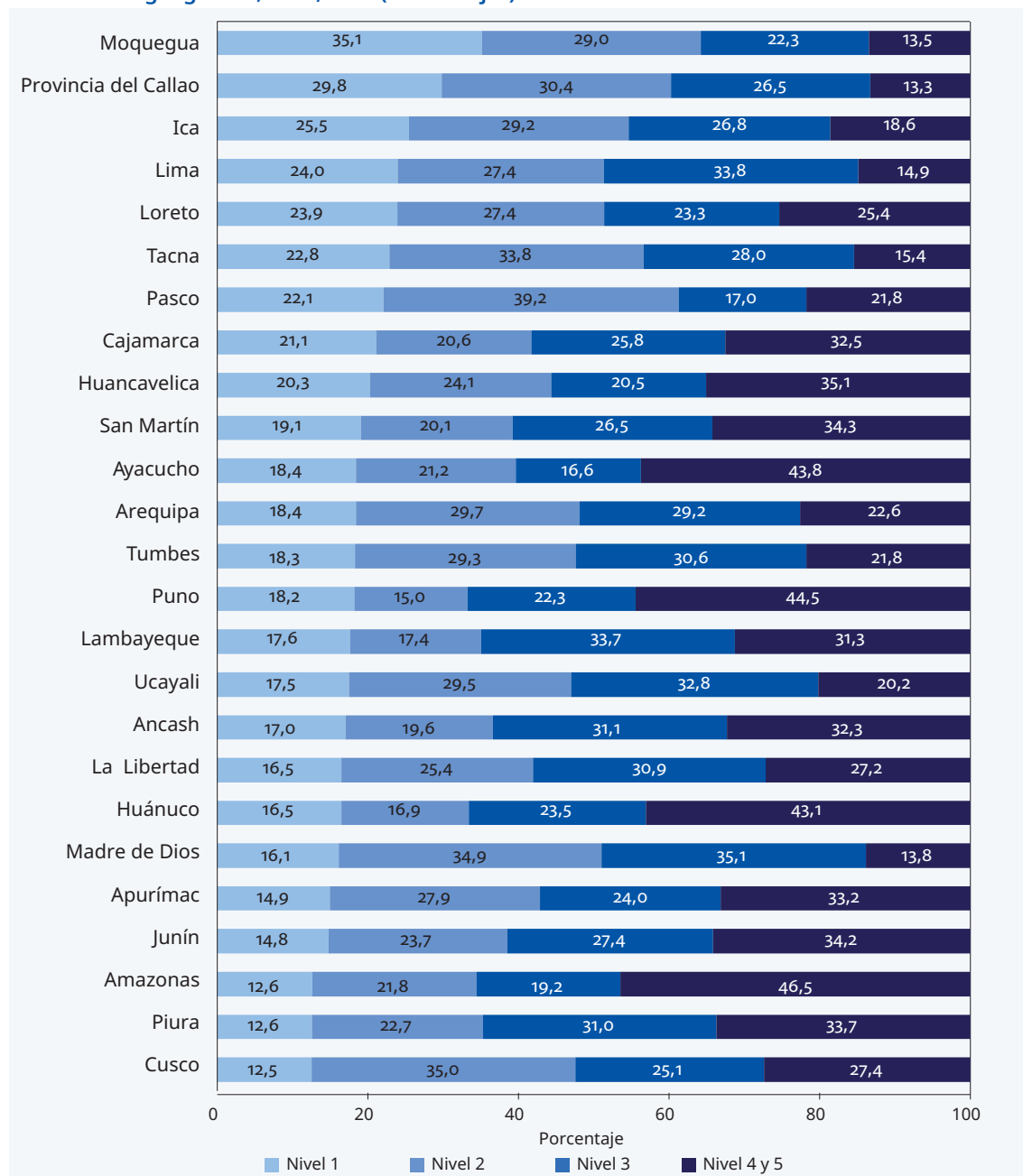
Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

5.7. Ámbito geográfico

Los departamentos que presentan la mayor proporción de trabajadores asalariados con trabajo decente (nivel 1) son: Moquegua (35,1%), la Provincia del Callao (29,8%), Ica (25,5%) y Lima (24,0%); mientras que en el otro extremo está Amazonas, Piura y Cusco con 12,6%, 12,6% y 12,5%, respectivamente (Ver Gráfico 26).

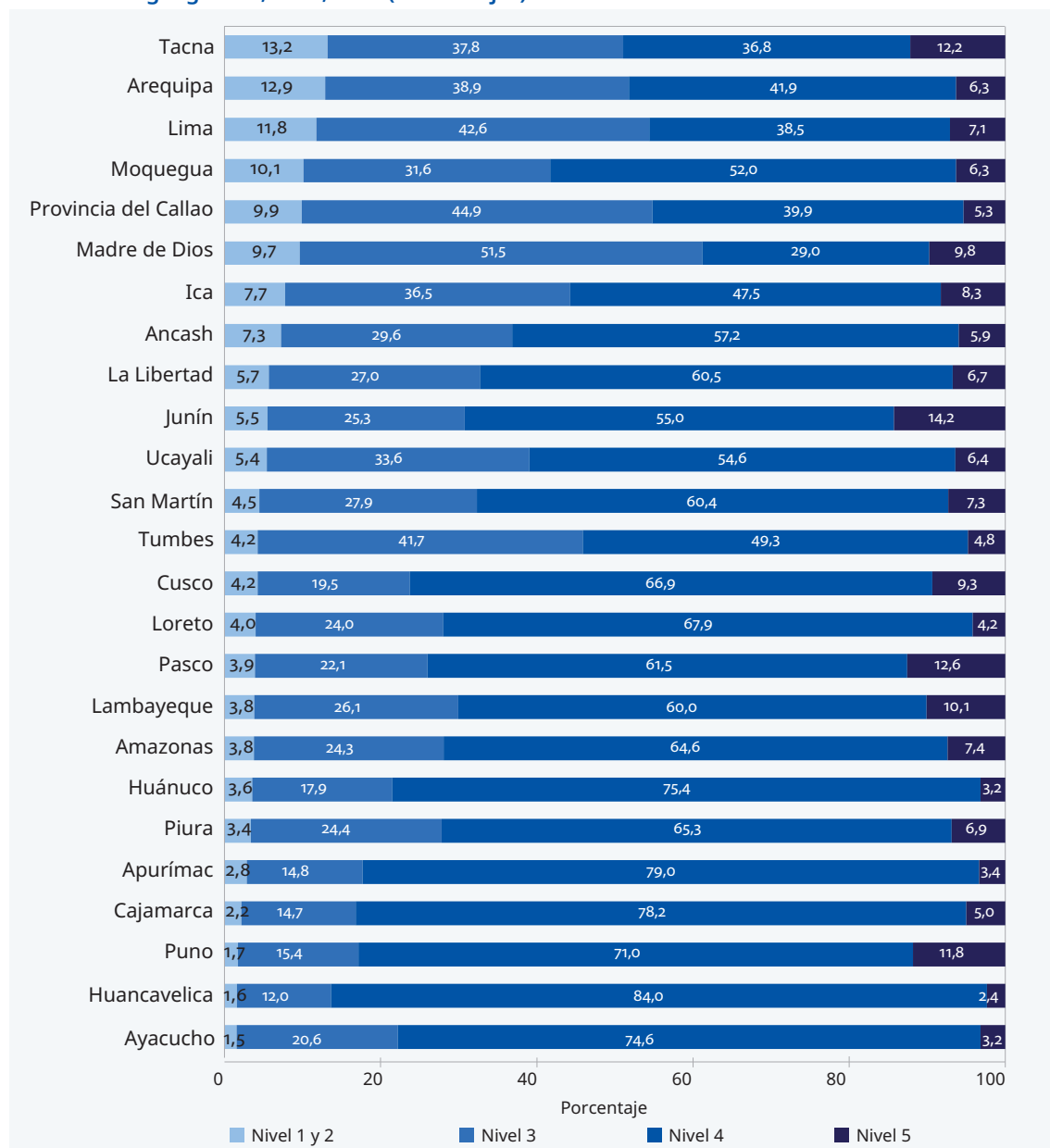
La proporción de trabajadores no asalariados que alcanza el nivel 1 en la escala del ITD es baja, no obstante, dentro de este grupo resaltan las regiones de Tacna, Arequipa y Lima (en promedio 12,6%, ver Gráfico 27). Por el contrario, los departamentos que registran mayores porcentajes de trabajadores no asalariados en el nivel 4 son; Huancavelica (84,0%), Apurímac (79,0%), Cajamarca (78,2%) y Ayacucho (74,6%).

► **Gráfico 26. Distribución de la PEA ocupada asalarizada por gradación del ITD según ámbito geográfico, Perú, 2010 (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

► **Gráfico 27. Distribución de la PEA ocupada no asalarada por gradación del ITD según ámbito geográfico, Perú, 2010 (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2010.

► Conclusiones

¿Cuáles son los elementos que están detrás de la persistencia del déficit de trabajo decente? No obstante, el ciclo expansivo de la economía peruana, persisten elementos de estructura que restringen la expansión del trabajo decente. Entre ellos se distinguen:

- i. Los 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 (el grado de 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, al decir de Gosta Esping-Andersen³⁵)

En el primer caso, se identifica la secuela de la reforma laboral liberal 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 menor 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, como la precarización del empleo acontecida en los noventa y la reducción del trabajo asalariado que fue común en dicho periodo. Este marco institucional, que resulta adverso a un arreglo empresa – trabajador más equitativo, se vio re-forzado por la incorporación de normativas laborales que han profundizado la segmentación del mercado de trabajo, incorporando regímenes laborales especiales.

En el segundo caso, aparecen problemas vinculados con la dotación de recursos humanos calificados en la economía, entendida en dos niveles: en cantidad, lo que se expresa en que 2/3 de la PEA apenas cuenta con estudios secundarios y, en calidad, al registrarse un porcentaje importante de la PEA en condición de sub-utilización.

En el tercer caso, el problema se asocia con la calidad de la asociación entre el crecimiento de la economía y 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, concentrados en la microempresa). La provisión privada de los seguros de salud y de pensiones supone un mayor nivel de ingresos promedio a los que se configuraron después del ajuste y de 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 sociales³⁶ parece un bien de lujo.

35 Este autor identificaba 3 tipos de estados de bienestar: el central europeo, que descansaba en trabajadores asalariados; el nórdico, que descansaba en los impuestos de todos los ciudadanos, y el residual o anglosajón, en el cual el Estado participaba por defecto, ante el hecho de que parte de la población no participaba del mercado laboral. Ver al respecto Esping-Andersen (2000).

36 En el caso de la afiliación al sistema privado de pensiones, solo el 45% de sus afiliados aparece registrado como cotizante activo (Superintendencia de Banca y Seguros, 2011).

► Bibliografía

- Anker R., I. Chenyshev, P. Egger, F. Mehran y J.A. Ritter.** "La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, N.º 2, 2003.
- Balbín E.** "La agenda laboral del trabajo", PLADES, Lima, 2011
- BCRP.** Notas semanales diversas, Cuadro 073.
- Esping-Andersen, G.** *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Editorial Ariel, 2000.
- Espinoza, M.** *Trabajo decente y protección social*, Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, disponible en [<http://white.oit.org.pe/ssos/documentos/trabajodecenteyproteccion-social.pdf>], 2003.
- Ghai, D.** "Trabajo decente. Concepto e indicadores", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n.º 2, 2003.
- INEI.** "Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos, 2001 – 2009", diciembre. Disponible en [http://www1.inei.gob.pe/web/publicaciones_detalle.asp?cod=12307], 2010.
- INEI.** *Encuesta Nacional de Hogares*, 2009.
- MTEySS.** "Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición", en Trabajo, Ocupación y Empleo, Serie Estudios/3, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, diciembre. Disponible en [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_03_completo.pdf], 2009.
- MTPE.** Informes económicos mensuales diversos, 2010.
- OIT.** Convenio sobre la protección de la maternidad, Convenio 183, 2000.
- OIT.** Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, Convenio 155, 1981.
- OIT.** Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, Convenio 156, 1981.
- OIT.** Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo Disponible en [<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-es/index.htm>], 1964.
- OIT.** Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, Convenio 121, 1964.
- OIT.** Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), Convenio 111, 1958. OIT. Convenio sobre la igualdad de remuneración, Convenio 100, 1951.
- Superintendencia de Banca y Seguros.** Informes mensuales, disponibles en [<http://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.asp?p=31#>], 2011.



► El trabajo decente en el Perú: una mirada al 2012³⁷

37 **Nota de los editores:** Este informe fue publicado originalmente como: Gamero, J. 2013. *Informe: El Trabajo Decente En El Perú: Una Mirada Al 2012*. Lima: PLADES/ESI.

► Prefacio

El Índice de Trabajo Decente (ITD) permite medir la evolución de la calidad del empleo que se genera en el país.

Para ello utiliza 5 indicadores: contrato/registro, salario mínimo, jornada laboral no mayor a 48 horas semanales, afiliación en algún seguro de salud y a un sistema de pensiones.

En el 2012, en el nivel 1 del ITD (nivel de cumplimiento pleno de los 5 indicadores a la vez) se ha encontrado al 12% de toda la PEA ocupada del país (asalariados y no asalariados).

Del 2008 en adelante, el nivel 1 ha venido ampliando su cobertura. Ha subido 5 puntos desde ese entonces. Ello significa que pausada pero sostenidamente viene mejorando la calidad del empleo en el país.

► Índice que mide el Trabajo Decente desde el puesto de trabajo

La medición del trabajo decente en el año 2012, se realiza a través de una metodología sencilla que permite captar el déficit del trabajo decente desde el trabajador individual, es decir, desde un nivel micro.

La propuesta plantea, mediante la combinación de indicadores definidos como básicos y complementarios³⁸, analizar los diferentes grados de déficit de trabajo decente de toda la población ocupada, para lo cual se ha dividido en dos grupos: asalariados y no asalariados conforme a las variables sexo, nivel educativo, edad, actividad económica, etc.

Se utilizó los datos de la Encuesta Nacional de Hogares y Condiciones de Vida (ENAH) del INEI del 2012. Sin embargo, la ENAH es insuficiente para obtener toda la información que se requiere para construir un indicador que abarque todas las dimensiones del trabajo decente. Considerando estas limitaciones, las variables utilizadas de la base de datos de la ENAH son las que se muestran a continuación:

Indicadores	Asalariados	No asalariados
Básicos	Tipo de contrato	Registro del negocio o actividad en la SUNAT (RUC, RUS, otro)
	Ingreso laboral	Ingreso laboral
Complementarios	Jornada de trabajo	Jornada de trabajo
	Seguro de salud	Seguro de salud
	Afiliación al sistema de pensiones	Afiliación al sistema de pensiones

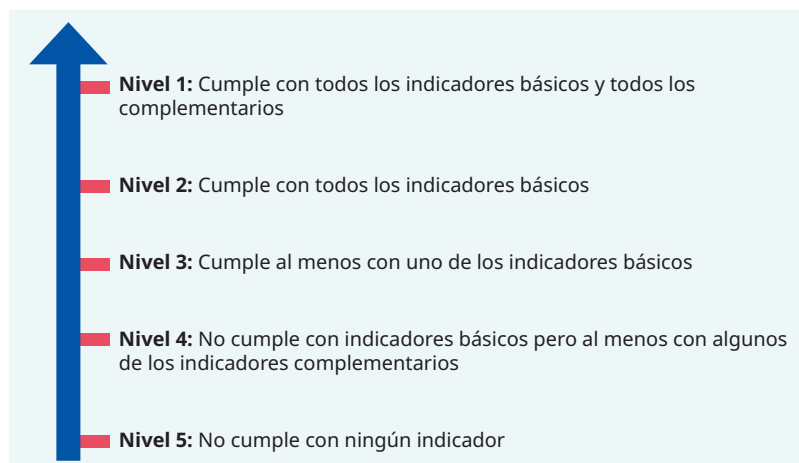
Para la construcción del Índice de Trabajo Decente (ITD), las variables han sido dicotomizadas, es decir, se les ha asignado solamente dos valores: "1" si cumple y "0" si no cumple con las condiciones dignas (en este caso aceptables) que se supone debe tener la actividad o trabajo que realizan.

³⁸ Tomado del documento "Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición" Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales-Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de Argentina.

Indicadores		Cumple	No cumple
Básico	Modalidad de contratación	- Asalariado: tiene algún tipo de contrato (indefinido, modal, recibo por honorarios, etc.) - No asalariado: su negocio o actividad está registrado en la SUNAT (persona jurídica o natural)	- Asalariado: sin contrato - No asalariado: el negocio o actividad no está registrado
		El ingreso es mayor o igual a la remuneración mínima (S/. 718,75, ponderado del año 2012)	Ingreso menor a S/. 718,75.
Complementario	Jornada laboral	Trabaja hasta 48 horas semanales.	Trabaja más de 48 horas semanales
	Seguro de salud	Tiene algún tipo de seguro de salud.	No tiene seguro de salud.
	Sistema de pensiones	Afiliado a algún sistema de pensiones.	No está afiliado al sistema de pensiones.

Una vez definido los parámetros se construye un indicador final por el cual se establecen cinco niveles en la escala del Índice de Trabajo Decente. A partir del cual se puede estimar y conocer la manera cómo se distribuye la población ocupada entre el “ideal” de trabajo, y los diferentes niveles de déficit de trabajo decente.

A continuación, se muestra la descripción de cada uno de los niveles, siendo el nivel 1 aquel que representa el trabajo decente, dentro de la metodología utilizada, y el nivel 5 el que representa todo lo contrario.



► Resultados

En el 2012, la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en el Perú fue de **15 millones 541 mil 484 personas**. La población asalariada (empleados y obreros) representa el 45.1% de la PEA ocupada. De incluirse a los trabajadores del hogar, dicho porcentaje sube al 47.7%. A su vez, el 52.3% está conformado por los trabajadores no asalariados, es decir, los empleadores, independientes, trabajador familiar no remunerado, trabajador del hogar y otros.

► Cuadro 1. Distribución de la PEA ocupada según categoría ocupacional, 2012

	Porcentaje	
Empleador	842,057	5.4
Empleado privado	2,616,086	16.8
Empleado público	1,185,675	7.6
Obrero privado	2,994,035	19.3
Obrero público	216,045	1.4
Independiente	5,403,537	34.8
Trabajador familiar no remunerado	1,841,073	11.9
Trabajador del hogar	404,127	2.6
Practicante	38,847	0.3
PEA ocupada	15,541,484	100.0

En el año 2012, se observa que, aproximadamente, 12 de cada 100 trabajadores (asalariados + independientes) tiene trabajo decente, es decir alcanza el nivel más alto del ITD (nivel 1), donde su ocupación cumple con todas las condiciones de un trabajo decente de acuerdo a lo definido en este estudio (tiene contrato laboral o el negocio está registrado, sus ingresos son mayores al salario mínimo, jornada laboral como máximo de 48 horas, tiene seguro de salud y está afiliado a un sistema de pensiones).

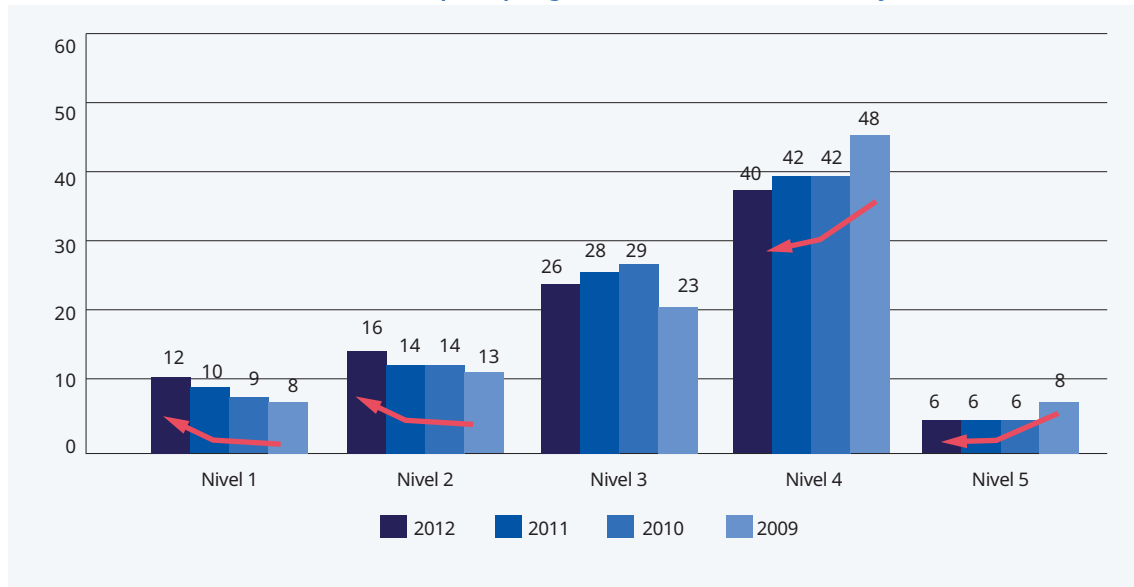
En relación a los años 2010 y 2011, se observan incrementos de uno a dos puntos porcentuales en este nivel del ITD (ver Cuadro N° 2). La distribución de la PEA según el ITD del año 2012 es similar a la del 2011, pero se observan cambios respecto al 2009 y 2010. Por ejemplo, el porcentaje de la PEA ocupada ha disminuido en los niveles más bajos del ITD (niveles 4 y 5), segmentos caracterizados por presentar a trabajadores con mayor precariedad de las condiciones de trabajo, transitando de un 56% en 2009 hacia un 46% en 2012.

► Cuadro 2. Distribución de la PEA ocupada por gradación del índice de trabajo, 2009 – 2012

	2012	2011	2010	2009
Nivel 1	12	10	9	8
Nivel 2	16	14	14	13
Nivel 3	26	28	29	23
Nivel 4	40	42	42	48
Nivel 5	6	6	6	8
Total	100	100	100	100

Del mismo modo, la PEA ocupada está en lenta pero progresiva redistribución favorable en términos de los mejores niveles del ITD. Esto se hace visible al observarse una mayor proporción de ocupados con niveles 1 y 2 del ITD, pasando del 21% al 28% durante 4 años (2009-2012). En 4 años, si aproximadamente 20 de cada 100 ocupados tenía condiciones de trabajo al menos básicas, en 2012 son casi 30 de cada 100 (ver Gráfico N° 1).

► Gráfico 1. Distribución de la PEA ocupada por gradación del índice de trabajo, 2009 – 2012



De las cinco variables consideradas para definir el ITD, la afiliación al sistema de pensiones se disputa junto con la falta de contrato o registro la condición de aspecto que con más frecuencia no se cumple, seguido del incumplimiento del salario mínimo. Dos de ellos corresponden a los indicadores básicos del trabajo decente (ver Cuadro N° 3).

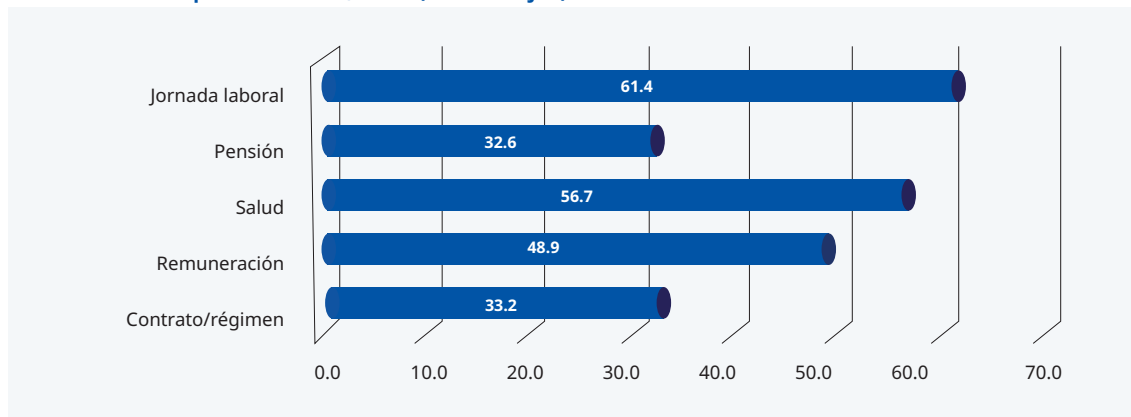
Un aspecto a tomar en cuenta es que el grado de cumplimiento del salario mínimo se extiende más allá del sector asalariado ya que el porcentaje de la PEA ocupada que señala percibirlo (48.9%) es superior al porcentaje de asalariados (47.7%).

► Cuadro 3. Distribución de la PEA ocupada según indicador básico y complementario, 2012

Variables	Cumplimiento del indicador	Absoluto	Porcentaje
Contrato/ registrado	No	10,386,286	66.8
	Sí	5,155,197	33.2
Remuneración	No	7,944,706	51.1
	Sí	7,596,778	48.9
Salud	No	6,470,578	41.6
	Sí	9,070,906	58.4
Pensiones	No	10,477,379	67.4
	Sí	5,064,105	32.6
Jornada laboral	No	5,998,746	38.6
	Sí	9,542,738	61.4
Total		15,541,484	100.0

A nivel del conjunto de la PEA ocupada se aprecia que el criterio que menos se cumple es el del contrato y registro (33.2%). Por su parte, los criterios de mayor cumplimiento son los relativos al de *no trabajar más de 48 horas semanales* (61.4%) y el de *no contar con un seguro de salud* (56.7%).

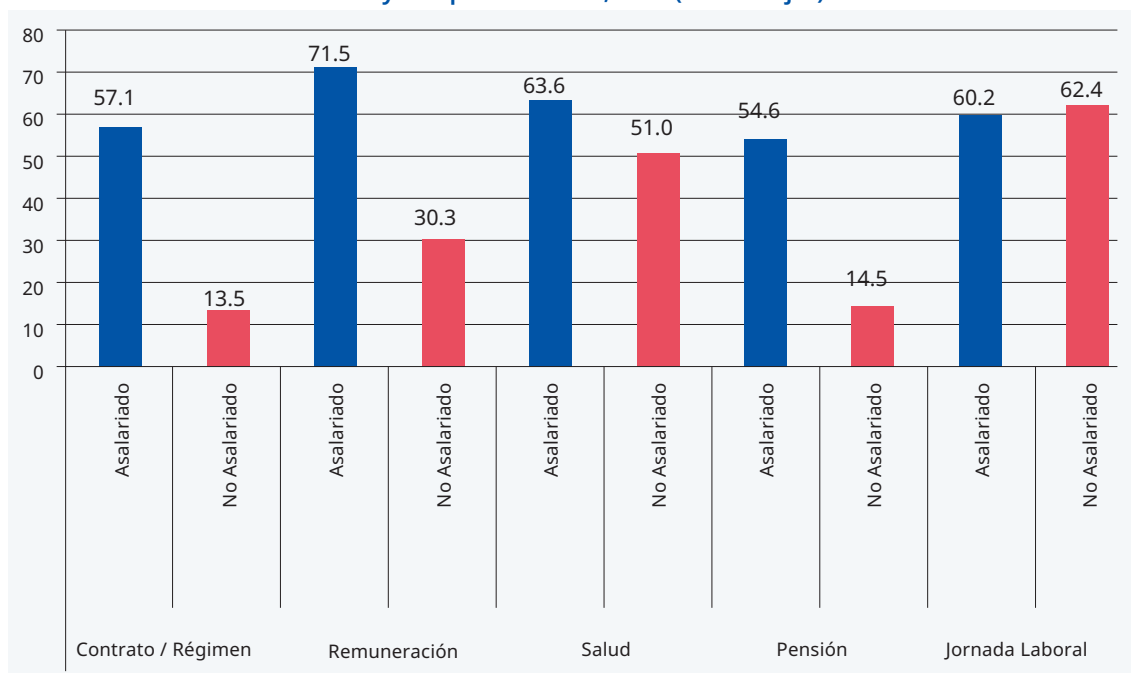
► **Gráfico 2. Total de PEA ocupada: Grado de cumplimiento de indicadores básicos y complementarios, 2012 (Porcentajes)**



Distinguiendo el sector asalariado del no asalariado se encuentra situaciones marcadamente diferenciadas. Así, en el sector no asalariado el mayor incumplimiento se localiza en el registro. Sólo un 13.5% cuenta con alguno.

Por su parte, entre los asalariados el menor cumplimiento se presenta en el criterio vinculado con el aporte a un sistema de pensiones. Un 54.6% declara que cumple con ello, lo cual significa que un 45.4% de los asalariados no está con la cobertura del caso. Esta situación puede ser explicada por los asalariados de las microempresas que se encuentran en una suerte de “limbo” desde el 2008 ya que el DL 1086 aún no cuenta con reglamento en materia del Fondo de Pensiones Sociales (FPS). Y en el caso de los independientes, la propuesta al respecto fue objeto de severos cuestionamientos que motivaron la suspensión de la medida.

► **Gráfico 3. PEA ocupada por condición de Asalariada y No Asalariada: Grado de cumplimiento de indicador básicos y complementarios, 2012 (Porcentajes)**

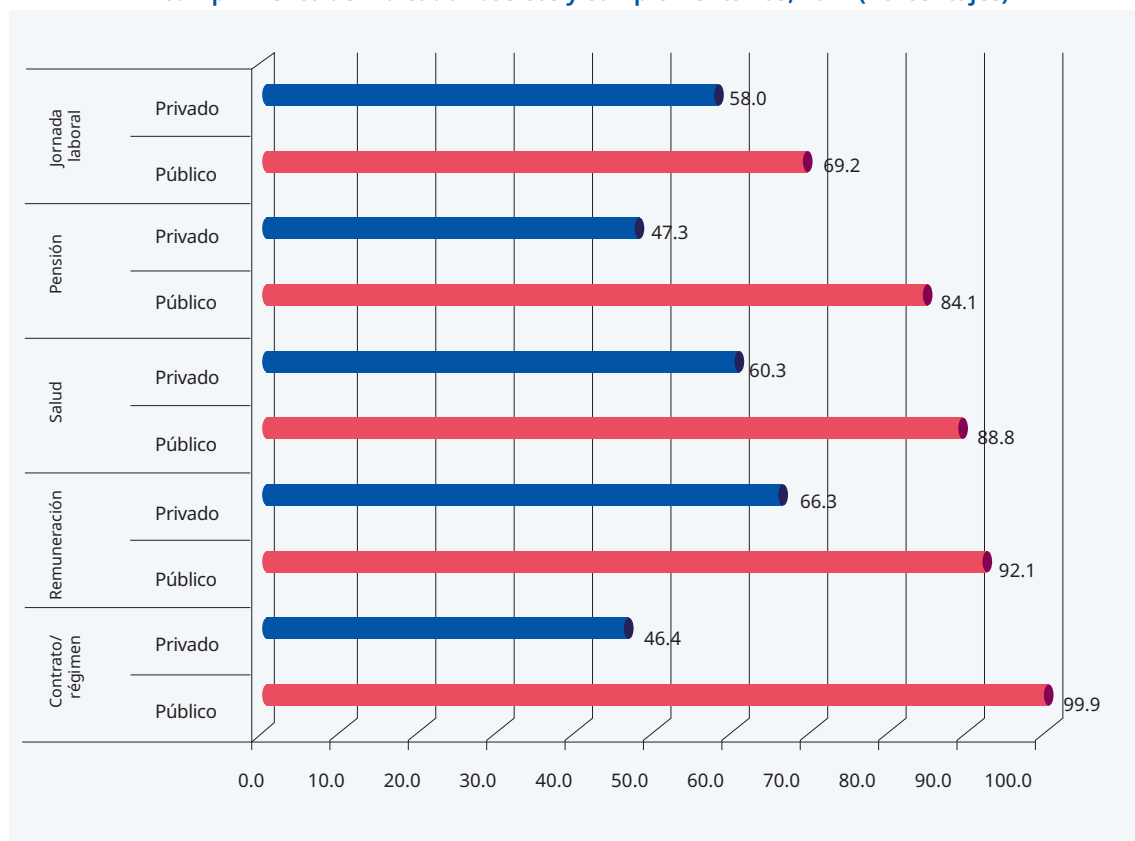


En materia de extensión de la jornada laboral, los no asalariados evidencian su mayor grado de cumplimiento (62.4%) superando levemente el porcentaje de los asalariados (60.2%). Estos últimos tienen en el salario mínimo (71.5%) el criterio con mayor porcentaje de cumplimiento.

Distinguiendo el sector público del privado para los asalariados, el primero supera al segundo en los 5 criterios que componen el ITD. Así, en materia de contrato³⁹, en el sector público el grado de cumplimiento es prácticamente del 100%.

Cabe mencionar que el sector privado es bastante heterogéneo si se le compara con el sector público. Al interior del sector privado subiste un importante porcentaje de empleo informal⁴⁰ localizado mayoritariamente en empresas informales aunque, también, se aprecia un porcentaje al interior del propio segmento formal⁴¹.

► **Gráfico 4.1. PEA ocupada asalariada localizada en el Sector Público y Privado: Grado de cumplimiento de indicador básicos y complementarios, 2012 (Porcentajes)**



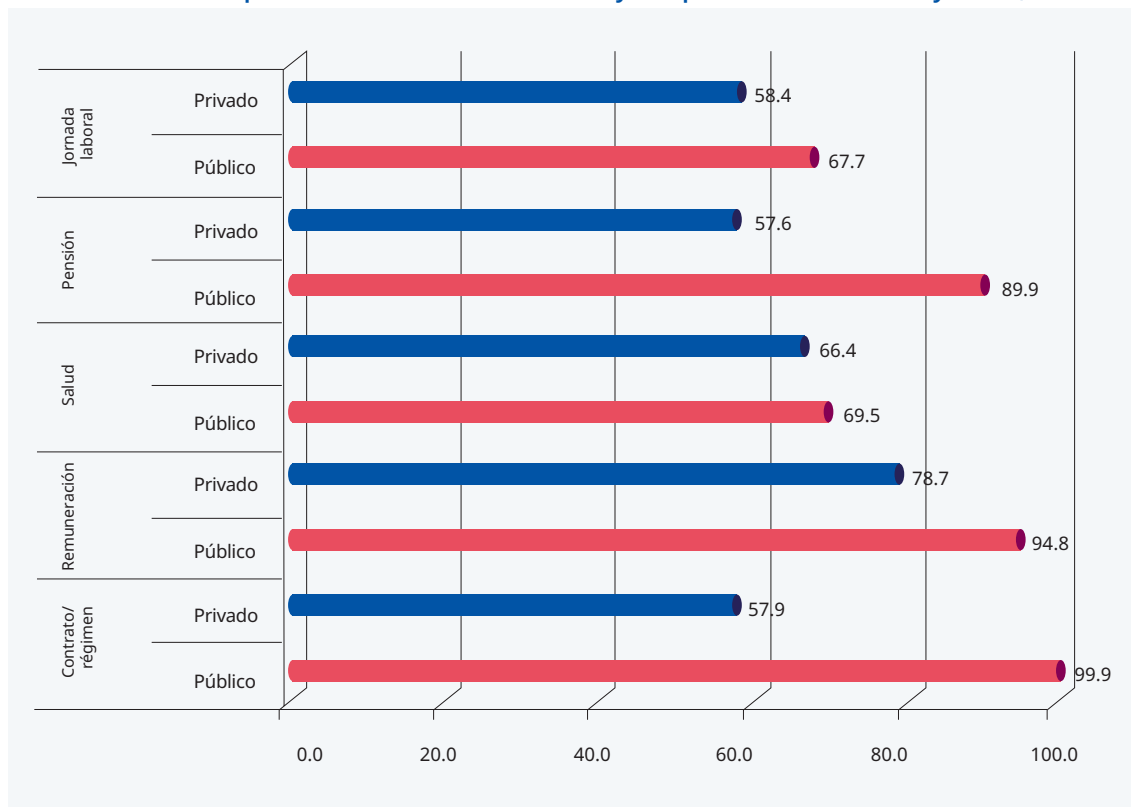
En el caso de Lima y Callao, al distinguirse el sector público del privado para los asalariados, el primero supera al segundo en los 5 criterios que componen el ITD, reproduciendo el patrón nacional.

³⁹ De acuerdo con la metodología es suficiente contar con algún contrato. En este sentido el CAS es uno de ellos y ello significa que se cumple con el criterio.

⁴⁰ Utilizando la metodología de la OIT que tipifica al sector informal a partir de las características del puesto de trabajo. Así, la presencia de trabajadores sin contrato en empresas formales evidencia la presencia de empleo informal en un segmento formal al que se adiciona el empleo informal localizado en las empresas informales.

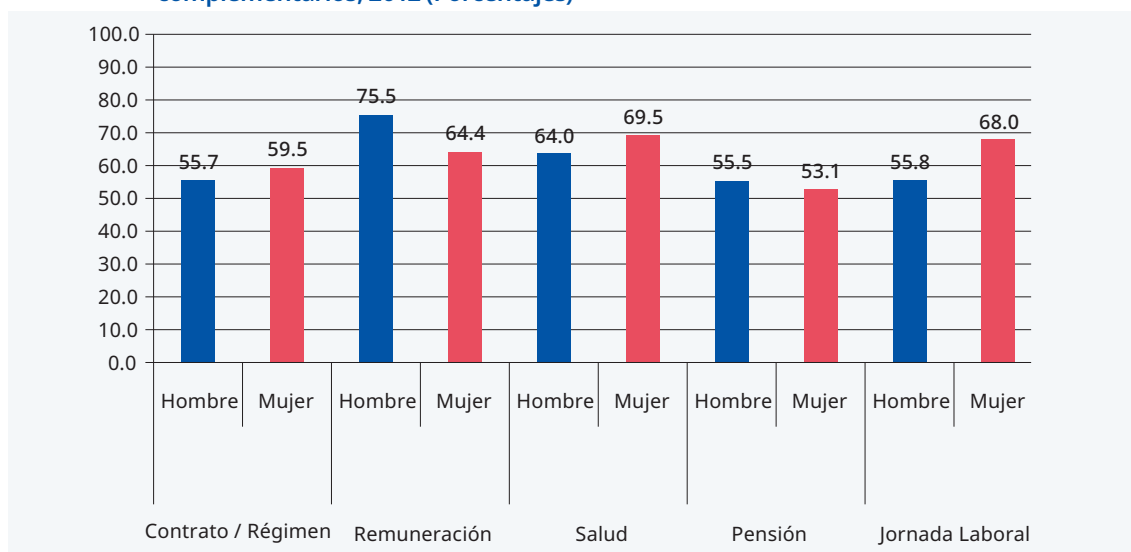
⁴¹ Una estimación para el 2009, encontraba un 20% de empleos en condiciones de informalidad en las empresas formales. Ver al respecto *Trabajo informal y políticas de Protección social*, disponible en <http://www.proteccionsocial.org.pe/files/julio-gabriela.pdf>

► **Gráfico 4.2. PEA ocupada asalariada localizada en el Sector Público y Privado: Grado de cumplimiento de indicadores básicos y complementarios en Lima y Callao, 2012**



Distinguiendo por sexo, al interior de la PEA ocupada asalariada se encuentra que el único criterio en el cual el varón (75.5%) presenta mayor grado de cumplimiento que la mujer (64.4%), es el relacionado con el salario mínimo.

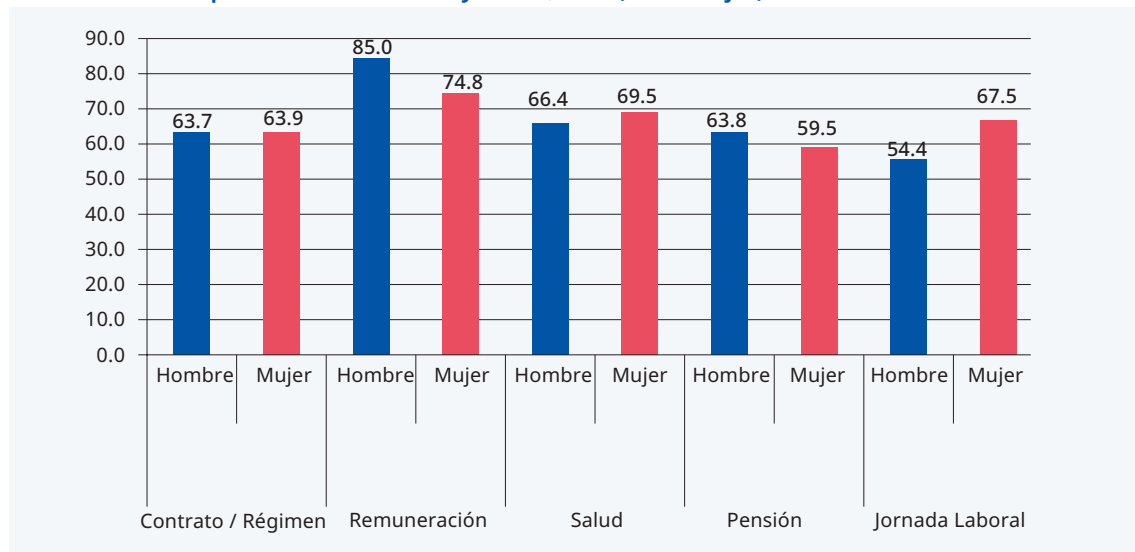
► **Gráfico 5.1. PEA ocupada asalariada por Sexo: Grado de cumplimiento de indicador básicos y complementarios, 2012 (Porcentajes)**



En términos de la cobertura de pensiones, hombre y mujer cuentan con similar porcentaje de acceso; en materia de contrato, las mujeres cuentan con mayor cobertura (59.5%) que los varones (55.7%) al igual que en salud y en la jornada laboral.

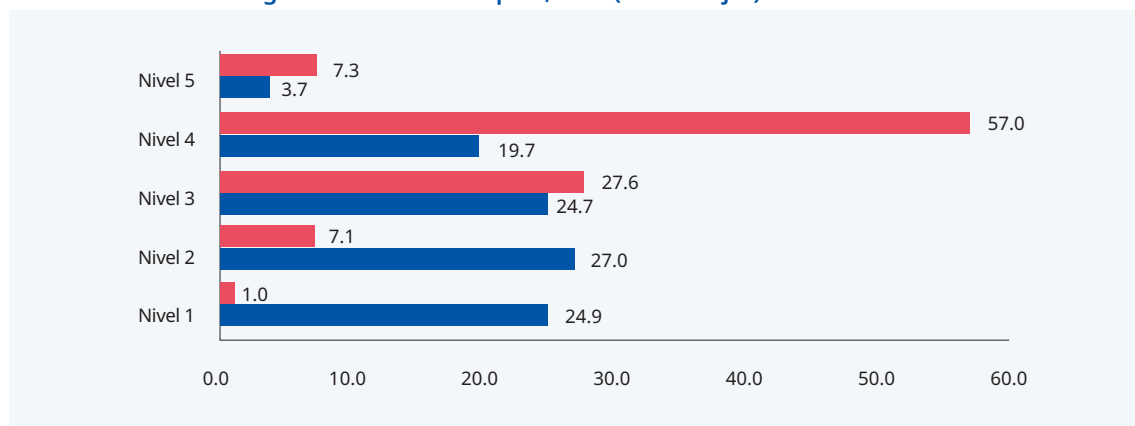
En el caso de Lima y Callao, al diferenciar según sexo, al interior de la PEA ocupada asalariada se encuentra que el único criterio en el cual el varón (85%) presenta mayor grado de cumplimiento que la mujer (74.8%), es el relacionado con el salario mínimo y levemente en cobertura de pensiones (63.8% hombre y 59.5% mujer). También, en este caso se repite el patrón nacional.

► **Gráfico 5.2. PEA ocupada asalariada por Sexo: Grado de cumplimiento de indicador básicos y complementarios en Lima y Callao, 2012 (Porcentajes)**



En resumen, analizando la distribución de los indicadores básicos y complementarios para la PEA ocupada, asalariada y no asalariada, se observa que las condiciones laborales de los trabajadores asalariados son mejores respecto a los no asalariados. Así, el 51.9% de los asalariados alcanza los niveles 1 y 2 frente al 8.1% de los trabajadores no asalariados.

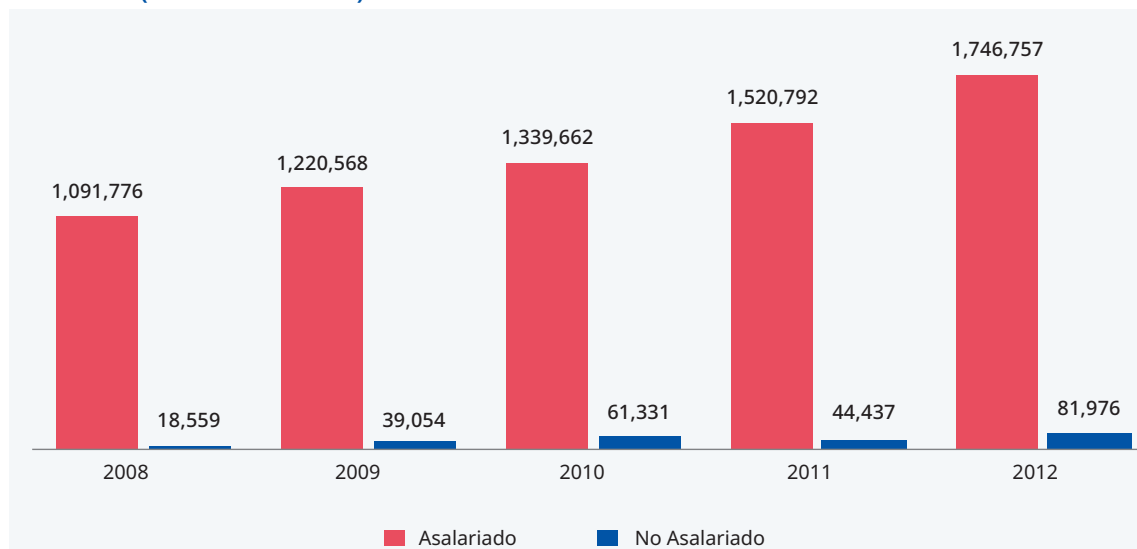
► **Gráfico 6. Distribución de la PEA ocupada por gradación del índice de trabajo decente según condición de empleo, 2012 (Porcentajes)**



Por otra parte, aproximadamente, el 64.3% de trabajadores no asalariados se ubica en los dos últimos niveles de ITD (nivel 4 y nivel 5), es decir, su negocio no está registrado y tienen una remuneración menor al salario mínimo, pero cumplen con al menos algún indicador complementario (jornada laboral menor a 48 horas, seguro de salud o afiliación al sistema de pensiones); en el caso de los asalariados este valor es de 23.4%.

Del 2008 al 2012, en el sector asalariado de la PEA ocupada el nivel 1 de trabajo decente ha venido creciendo en forma sostenida (ver Gráfico 7). En dicho lapso, casi 655 mil trabajadores se sumaron al nivel en el cual se cumplen todos los criterios del ITD. El aspecto preocupante es la calidad de los empleos en el sector no asalariado: si bien en el 2012 se observa un importante incremento respecto del 2011, superando a la vez el nivel alcanzado en el 2010, los no asalariados que se ubican en el nivel 1 del ITD tan sólo representan el 1%.

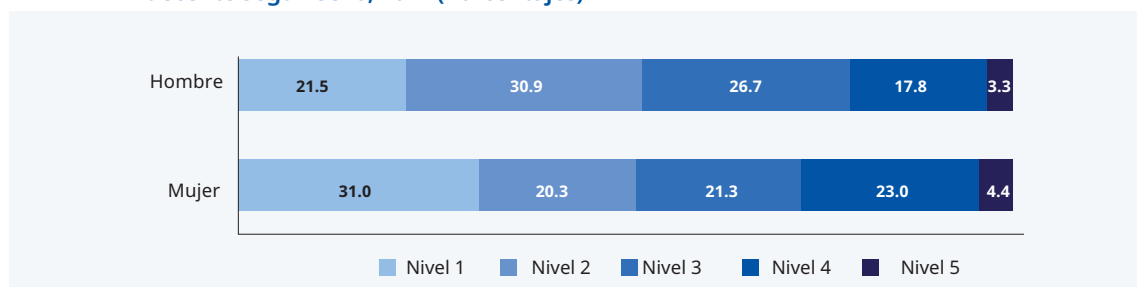
► **Gráfico 7. Nivel 1 de trabajo decente (asalariado y no asalariado), 2008 – 2012**
(En cifras absolutas)



Sexo

En el grupo trabajadores asalariados, se observa que el 31% de las mujeres tiene trabajo decente (nivel 1), frente al 21.5% de los hombres, situación que se explica por la mayor presencia femenina en el sector público que es el sector con mayor tasa de trabajo decente. Pero, al mismo tiempo, las mujeres también presentan el mayor nivel de déficit de trabajo decente (27.4%), es decir, se concentran en los dos últimos niveles de la escala de ITD (nivel 4 y nivel 5) en comparación con los hombres (21.1%).

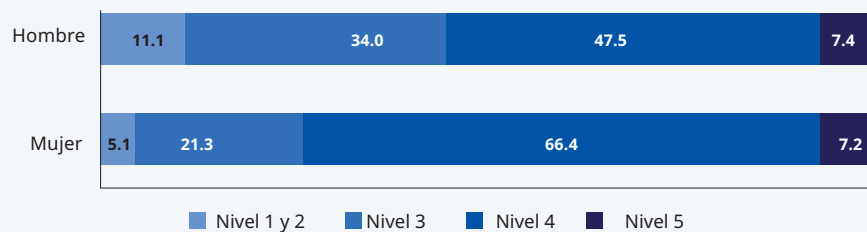
► **Gráfico 8. Distribución de la PEA ocupada asalariada por gradación del índice de trabajo decente según sexo, 2012 (Porcentajes)**



En el caso de la PEA ocupada no asalariada, claramente se observa que las mujeres se encuentran en desventaja frente a los hombres. Sólo el 5.1% de ellas alcanza los niveles 1 y 2 de la escala ITD, en

comparación con el 11.1% de los hombres. Así la gran mayoría de trabajadoras no asalariadas (73.6%) tiene condiciones laborales precarias (nivel 4 y 5) en mayor proporción que los hombres (54.9%).

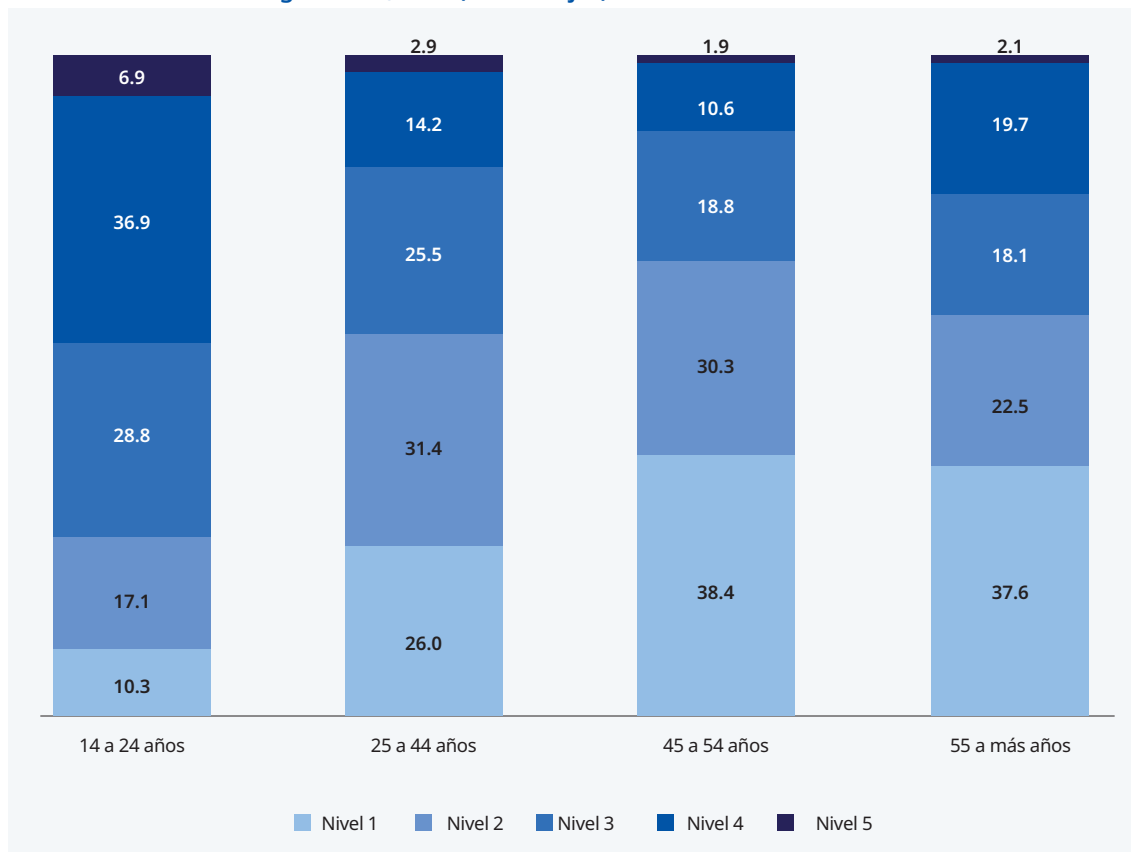
► **Gráfico 9. Distribución de la PEA ocupada no asalariada por gradación del índice de trabajo decente según sexo, 2012 (Porcentajes)**



Edad

En el grupo de trabajadores asalariados, se observa una relación entre edad y déficit de trabajo decente. Así, por ejemplo, solamente el 10.3% de los jóvenes de 14 a 24 años tiene trabajo decente (nivel 1), frente al 38.4% y 37.6% de las personas de 45 a 54 años de edad y de 55 a más años de edad, respectivamente. Asimismo, es evidente la gran proporción de jóvenes de 14 a 24 años (43.8%) concentrados en los dos últimos niveles del ITD.

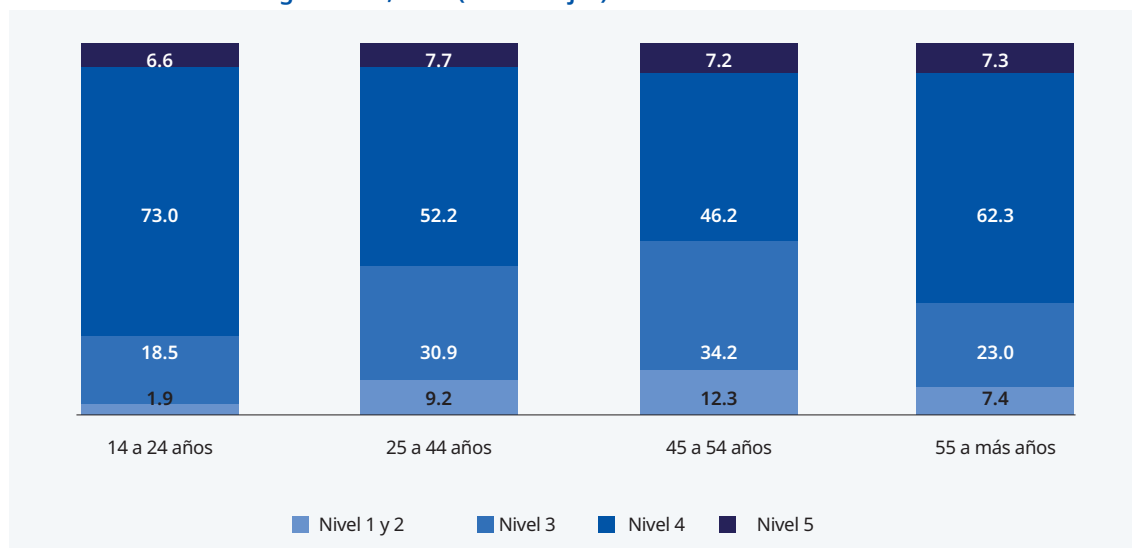
► Gráfico 10. Distribución de la PEA ocupada asalariada por gradación del índice de trabajo decente según edad, 2012 (Porcentajes)



Dicha situación, en parte, resulta explicada porque los jóvenes –en el rango de edad mencionado- no han culminado estudios secundarios y están trabajando en actividades de baja productividad o si culminaron estudios superiores, cuentan con poca experiencia laboral.

En el grupo de los trabajadores no asalariados, 79.6% de jóvenes entre 14 a 24 años de edad se encuentra entre los niveles 4 y 5 del ITD, y menos del 2% alcanza los niveles 1 y 2. Entretanto, los trabajadores con edades entre 25 y 54 años de edad son los que registran mayores niveles de trabajo decente (nivel 1 y 2), de 9.2% y 12.3% respectivamente.

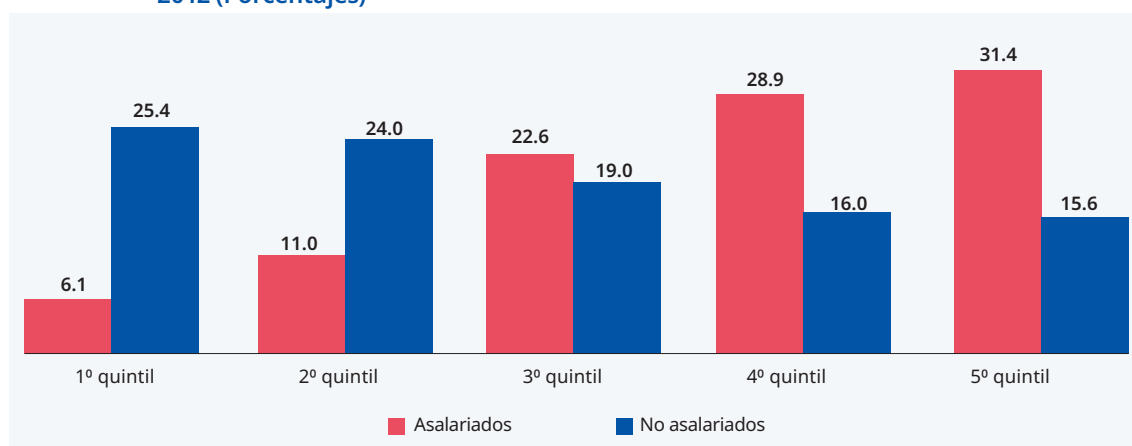
► **Gráfico 11. Distribución de la PEA ocupada no asalarada por gradación del índice de trabajo decente según edad, 2012 (Porcentajes)**



Ingreso laboral

El 31.4% de los trabajadores asalariados pertenece al 5° quintil de ingresos (población con ingresos más altos), frente al 15.6% de los trabajadores no asalariados. En el otro extremo, se observa que sólo el 6.1% de los asalariados se ubica en el 1° quintil de ingresos (población con ingresos más bajos) en comparación con el 25.4% de los trabajadores no asalariados.

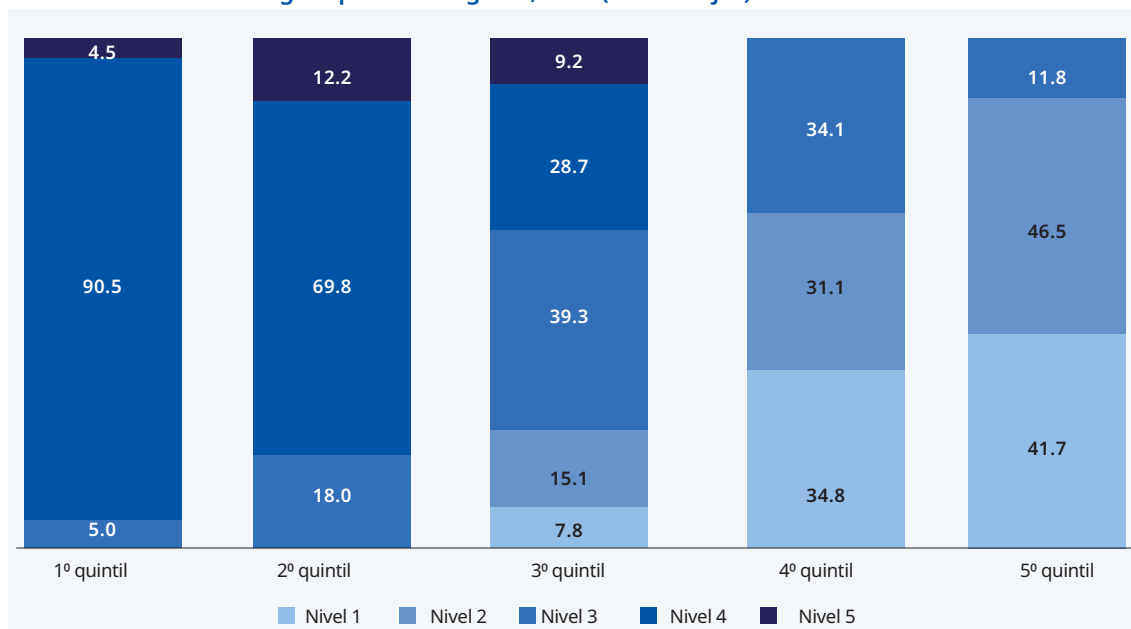
► **Gráfico 12. Distribución de la PEA ocupada por quintil de ingreso según condición de empleo, 2012 (Porcentajes)**



Así, se puede apreciar que a medida que se avanza del quintil inferior a uno superior, la proporción de trabajadores asalariados aumenta y disminuye la de no asalariados.

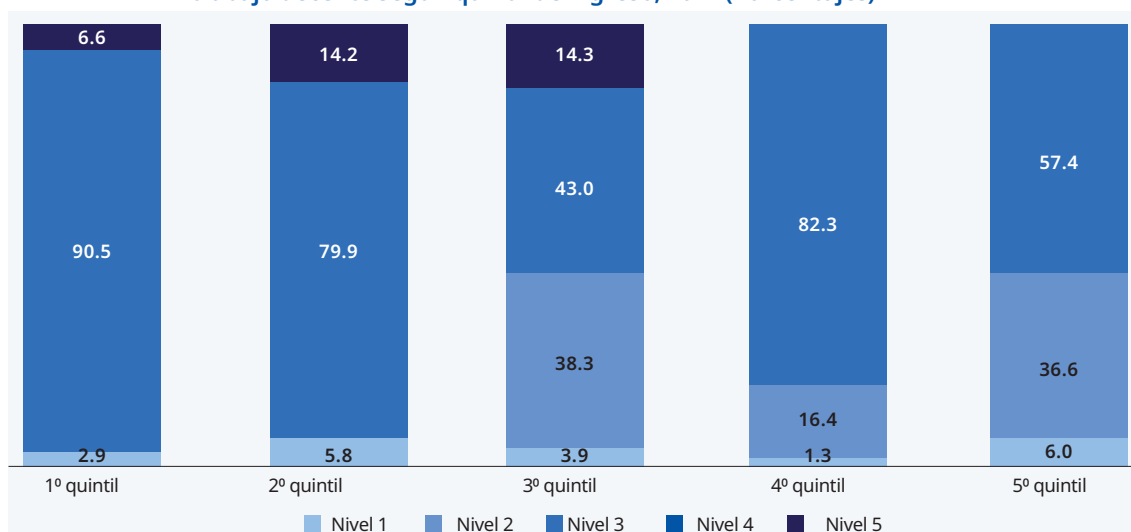
Los trabajadores asalariados que pertenecen a los quintiles inferiores de ingresos (primer y segundo), presentan claramente déficits de trabajo decente. La gran mayoría se concentra en los niveles más bajos de la escala del ITD, niveles 4 y 5, (95% y 82%, respectivamente), siendo el nivel 3 el máximo alcanzado por este grupo. Prácticamente ningún trabajador asalariado de los dos quintiles de ingresos inferiores tiene las condiciones de trabajo decente propias del nivel 1 y 2 del ITD. Por otro lado, los trabajadores que pertenecen al 4° y 5° quintil de ingresos, si tienen trabajo decente (nivel 1) en mayor medida (34.8% y 41.7%, respectivamente).

► **Gráfico 13. Distribución de la PEA ocupada asalariada por gradación del índice de trabajo decente según quintil de ingreso, 2012 (Porcentajes)**



Por otra parte, los trabajadores no asalariados con ingresos más bajos (1º y 2º quintil) alcanzan como máximo el nivel 4, y solamente un 2.9% el nivel 3. A diferencia de los trabajadores asalariados, son muy pocos los trabajadores no asalariados con ingresos altos (4º y 5º quintil) que tienen un trabajo decente (1.3% y 6%, respectivamente).

► **Gráfico N° 14. Distribución de la PEA ocupada no asalariada por gradación del índice de trabajo decente según quintil de ingreso, 2012 (Porcentajes)**



Aproximadamente, 8 de cada 10 trabajadores asalariados tiene ingresos laborales por encima del salario mínimo⁴² (S/. 718.75), mientras que 3 de cada 10 trabajadores no asalariados apenas llega a superar dicho valor.

⁴² Es un salario mínimo ponderado del año 2012.

► Cuadro 4. PEA ocupada por tipo de trabajador cuyos ingresos que superan el salario mínimo, 2012

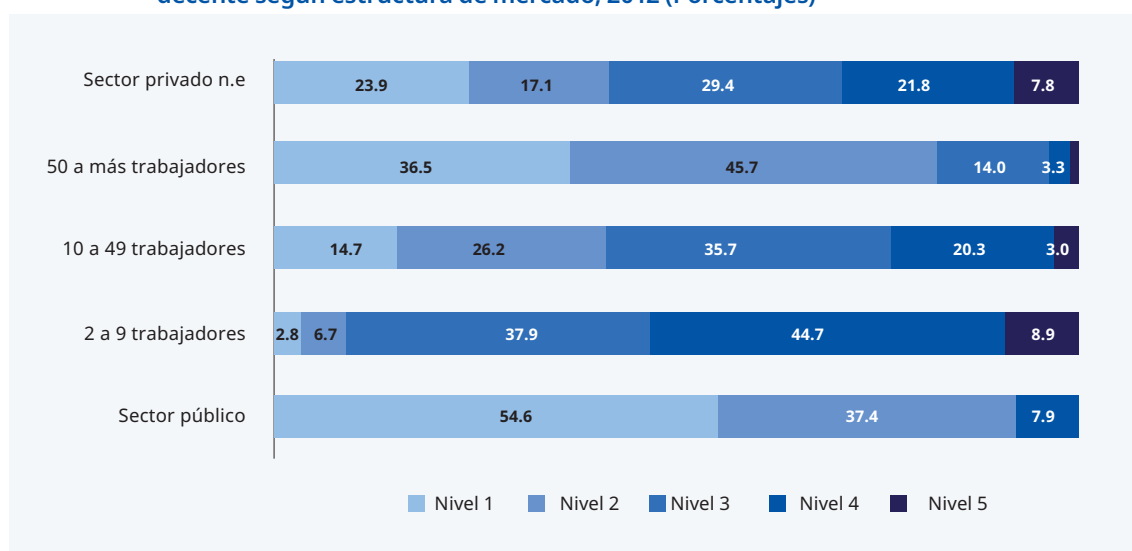
Ingresos	Asalariado	No asalariado	Total
Hasta 1 RMV	71.5	30.3	51.1
1.5* RMV	48.1	19.0	32.1
2*RMV	31.2	12.2	20.7

Estructura del mercado

El sector público concentra la mayor proporción de trabajadores que alcanzan el nivel 1 del ITD (54.6%). En las empresas de 50 y más trabajadores también se observa que 8 de cada 10 asalariados se encuentran en el nivel 2 como mínimo, mientras que en las empresas más pequeñas sucede todo lo contrario. Así, por ejemplo, el 91.5% de los trabajadores de las microempresas (2 a 9 trabajadores) no supera el nivel 3.

A medida que aumenta el tamaño de empresa, aumenta el porcentaje de PEA con mejor nivel del ITD:

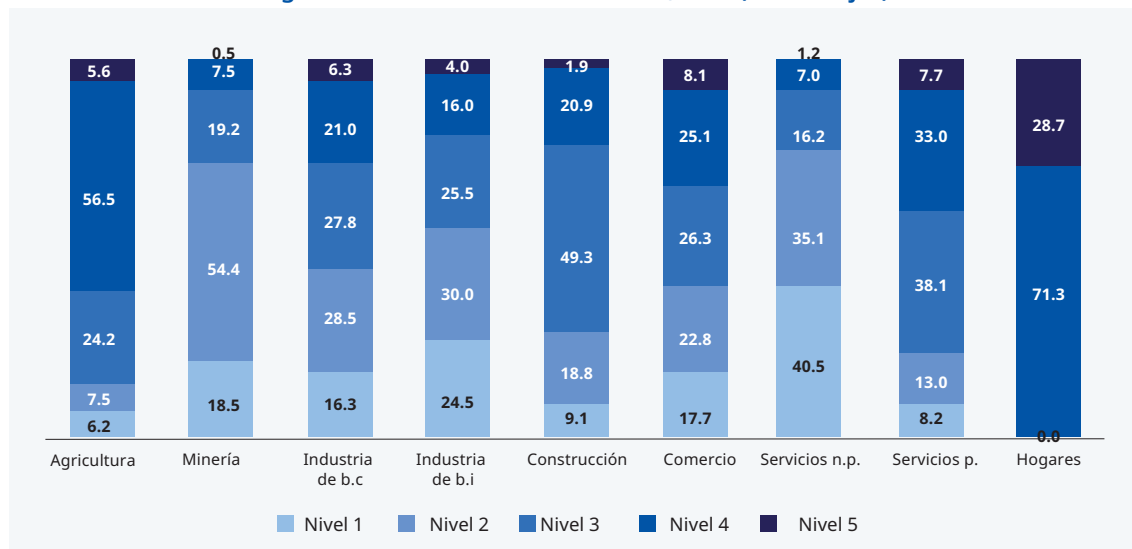
► Gráfico 15. Distribución de la PEA ocupada asalariada por gradación del índice de trabajo decente según estructura de mercado, 2012 (Porcentajes)



Rama de actividad económica

Entre los asalariados, las actividades económicas que presentan mayor déficit de trabajo decente (nivel 4 y 5) son: agrícola (62.1%) y comercio (33.2%). Por su parte, la rama servicios presenta una situación marcadamente diferenciada en el nivel 1 del ITD: mientras los categorizados como 'no personales' registran una proporción de trabajadores asalariados con trabajo decente de 40.5%, los 'personales' apenas si pasan el 8%. En el caso de la industria, la de bienes intermedios concentra el 24.5% en tanto que la de bienes de consumo, el 16.3%.

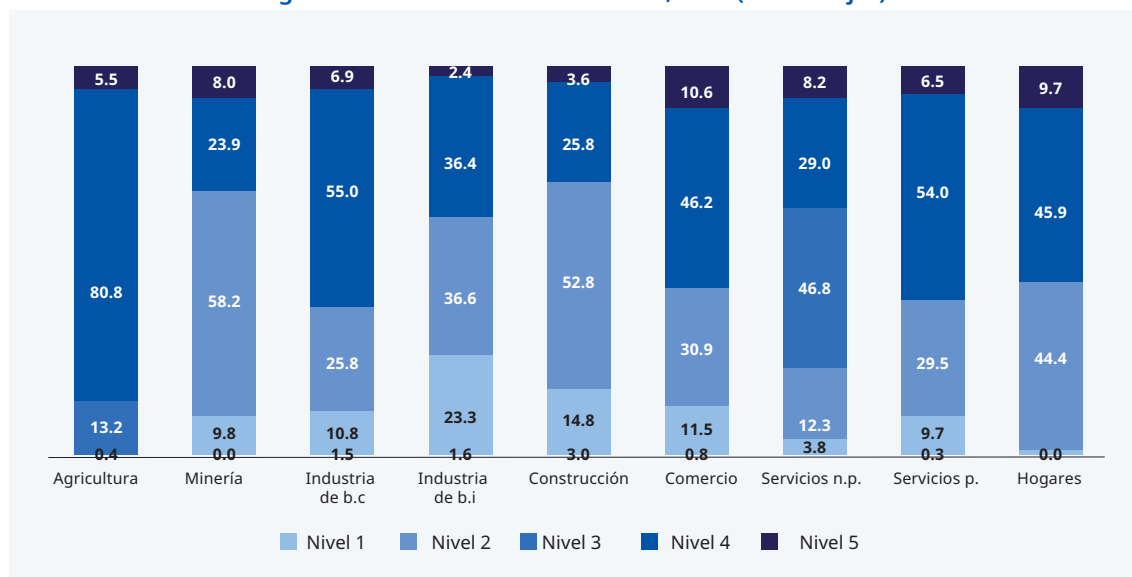
► **Gráfico 16. Distribución de la PEA ocupada asalariada por gradación del índice de trabajo decente según rama de actividad económica, 2012 (Porcentajes)**



De otro lado, en el colectivo de los no asalariados, la actividad agrícola (86.4%) junto a las ramas industria de bienes de consumo (61.9%), servicios personales (60.5%) y comercio (56.8%) registran los porcentajes más elevados de trabajadores no asalariados con mayores déficits de trabajo decente (nivel 4 y 5).

Claramente se puede ver que en el sector hogares el nivel máximo alcanzado en la escala del ITD es el nivel 3. En el resto de sectores se registran trabajadores no asalariados en el nivel 1 pero en valores que como mucho no superan el 4%⁴³, salvo en el sector minería (donde el máximo nivel alcanzado es el 2).

► **Gráfico 17. Distribución de la PEA ocupada no asalariada por gradación del índice de trabajo decente según rama de actividad económica, 2012 (Porcentajes)**



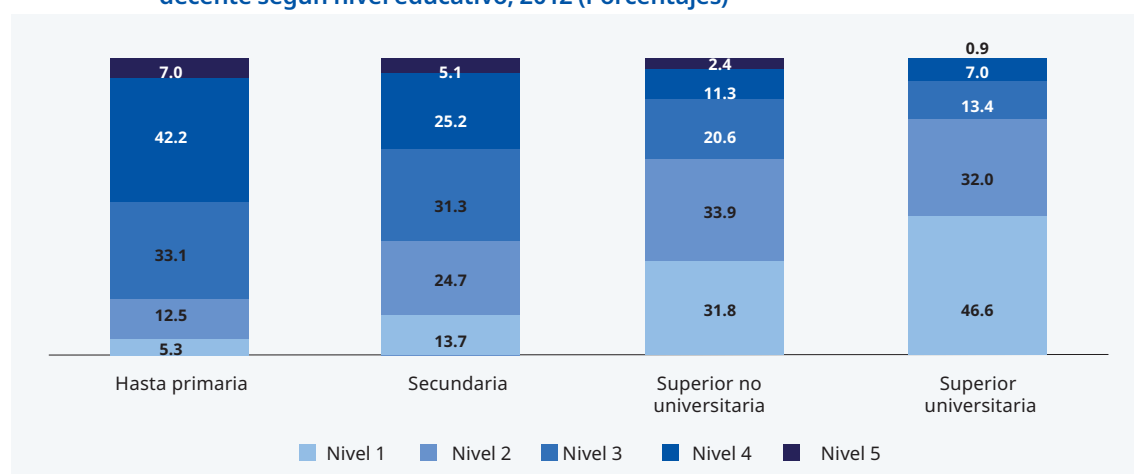
⁴³ El gráfico no permite distinguir estos valores por ser muy pequeños.

Nivel educativo

En el grupo de trabajadores asalariados, aquellos que alcanzan el nivel más alto del ITD (nivel 1) son, principalmente, los que tienen nivel educativo superior universitario seguido del superior no universitario. Los trabajadores con mayor déficit de trabajo decente son aquellos que tienen educación primaria o secundaria. Así, se puede comparar que el 46.6% de trabajadores con estudios universitarios tiene trabajo decente, frente al 5.3% de aquellos con educación primaria o ninguna.

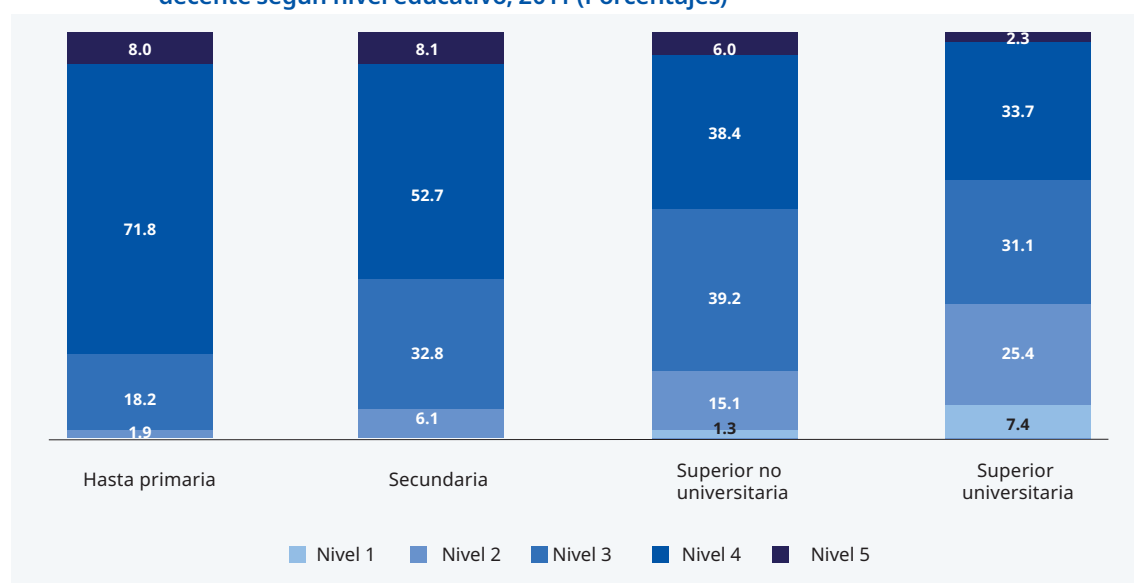
Lo anterior se explica por la vinculación que existe entre mayor acumulación de capital humano -en razón del nivel educativo con estudios superiores- con mayor calificación en el trabajo y, consecuentemente, con acceso a empleos con remuneraciones más elevadas.

► **Gráfico 18. Distribución de la PEA ocupada asalariada por gradación del índice de trabajo decente según nivel educativo, 2012 (Porcentajes)**



En relación a los trabajadores no asalariados, se observa que el mayor déficit de trabajo decente se encuentra entre las personas que tienen como máximo educación primaria.

► **Gráfico 19. Distribución de la PEA ocupada no asalariada por gradación del índice de trabajo decente según nivel educativo, 2011 (Porcentajes)**



Por otro lado, aun teniendo estudios universitarios, la condición de ser un trabajador no asalariado no permite alcanzar mayores niveles de trabajo decente; así, por ejemplo, el 7.4% de los trabajadores no asalariados

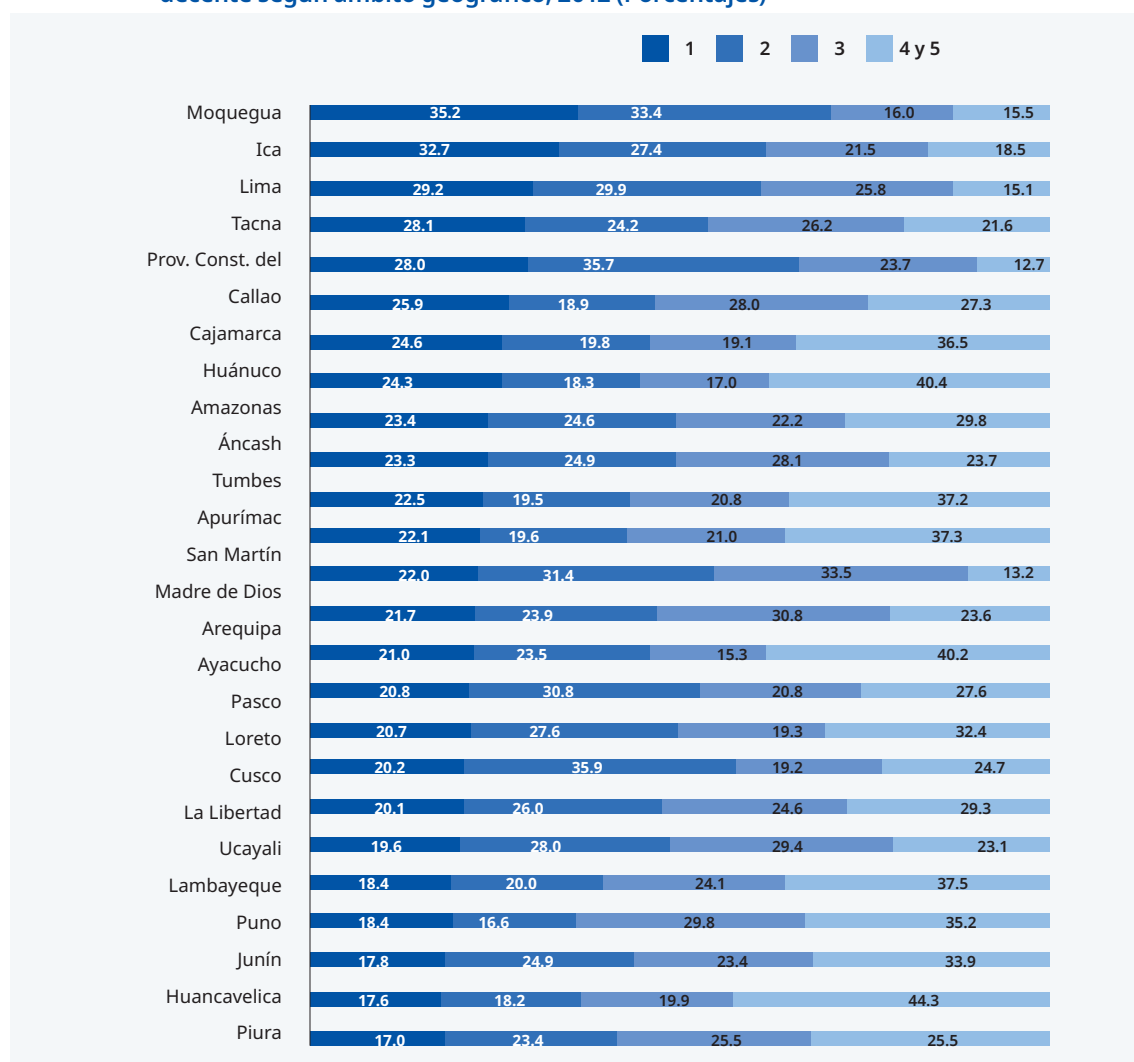
instruidos tiene trabajo decente frente al 46.6% de los asalariados. Dicha constatación estaría reforzando la hipótesis de la presencia de mercados de trabajo segmentados, en tanto la localización en el sector no asalariado acaba minimizando o anulando el impacto positivo de contar con mayor nivel educativo.

► Ámbito geográfico

Trabajo asalariado

Los departamentos que presentan la mayor proporción de trabajadores asalariados con trabajo decente (nivel 1) son: Moquegua (35.2%), Ica (32.7%), Lima (29.2%), Tacna (28.1%) y Callao (28.0%). En el extremo opuesto se encuentran Piura (17%) y Huancavelica (17.6%).

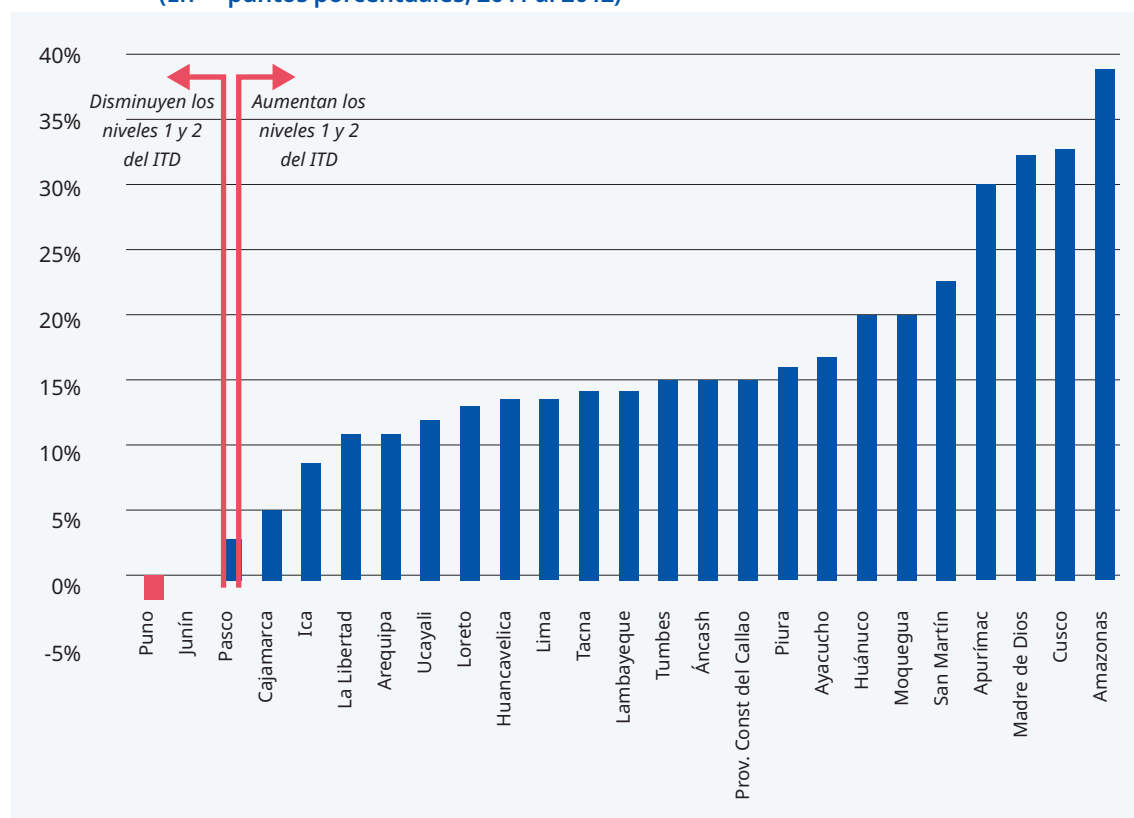
► **Gráfico 20. Distribución de la PEA ocupada asalariada por gradación del índice de trabajo decente según ámbito geográfico, 2012 (Porcentajes)**



De 2011 al 2012 el aumento de asalariados en los niveles 1 y 2 del ITD ha sido un proceso uniforme en casi todo el país, excepto en regiones como Puno y Junín, donde se ha observado una disminución en no más de 2 puntos porcentuales de un año al otro. En el resto, que son la mayoría, se ha encontrado

una mejora sustantiva en los niveles 1 y 2 del ITD. Así, en regiones como Amazonas y Cusco el nivel 1 y 2 ha aumentado en más de 30 puntos porcentuales. En otras, como Pasco y Cajamarca, dicho nivel se ha incrementado en no más de 5,5 puntos porcentuales.

► **Gráfico 21. PEA ocupada asalariada por ámbito geográfico: variación de nivel 1 y 2 del ITD**
(En +- puntos porcentuales, 2011 al 2012)



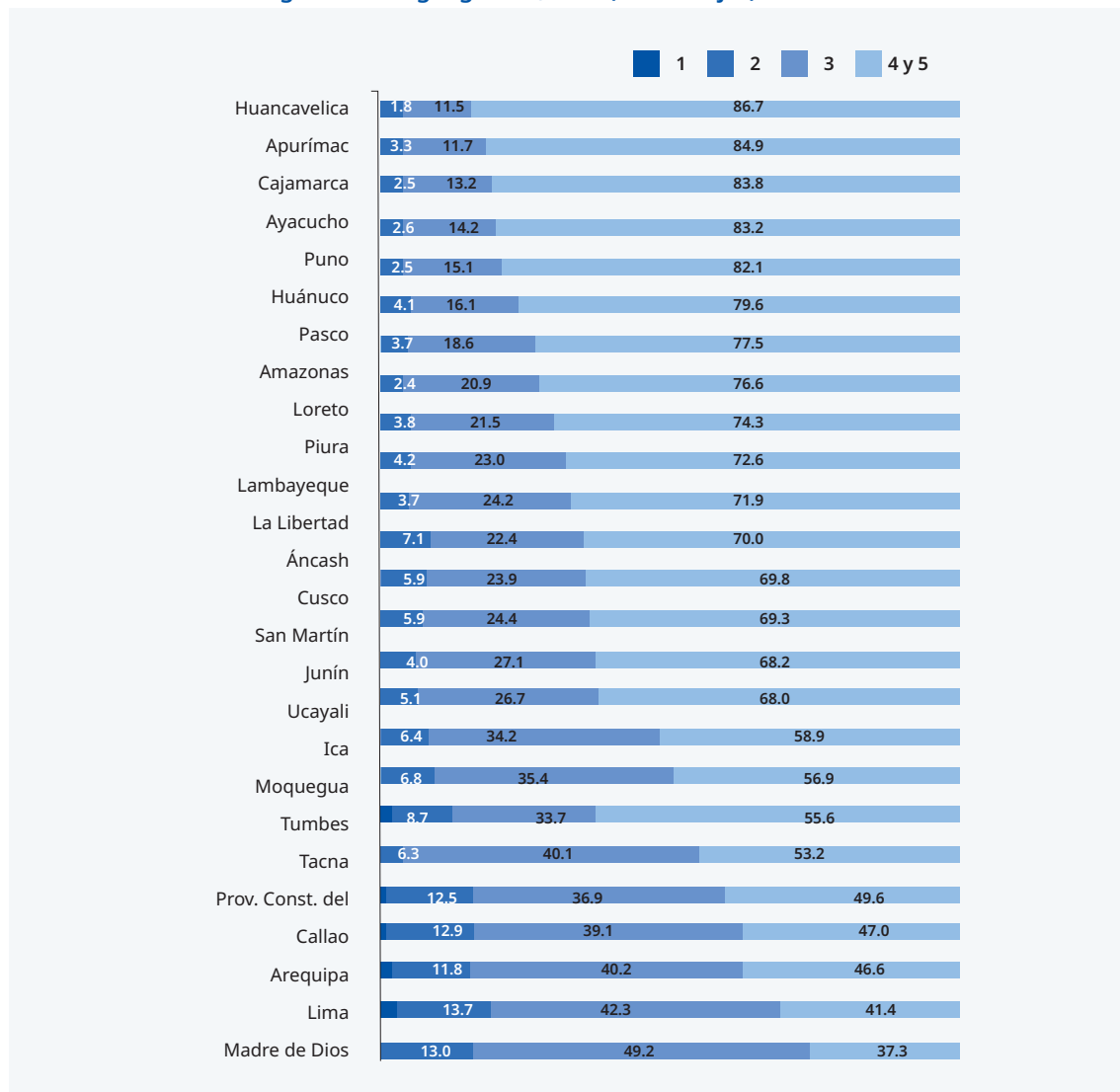
Trabajo no asalariado

Como se señaló en la sección inicial (ver Gráfico 7), el trabajo no asalariado tiene muy poca presencia en el nivel 1 del ITD. A pesar que en 2012 se incrementó la cantidad de trabajadores no asalariados en dicho nivel respecto del 2011 y 2010, en términos porcentuales representa apenas el 1%.

Dicha situación se refleja a nivel del ámbito geográfico. Por ejemplo, la proporción de trabajadores no asalariados que alcanza el nivel 1 en la escala del ITD es bastante baja y ello no varía significativamente cuando se incorpora al nivel 2 (en este caso, sólo en algunas regiones se supera el 10% pero por fuerte influencia del nivel incorporado).

Así, considerando la cantidad de PEA ocupada no asalariada en los niveles 1 y 2 del ITD, se encuentra que, en primer lugar, destaca Lima (16.33%), seguida de Callao (13.90%) y Tacna (13.53%).

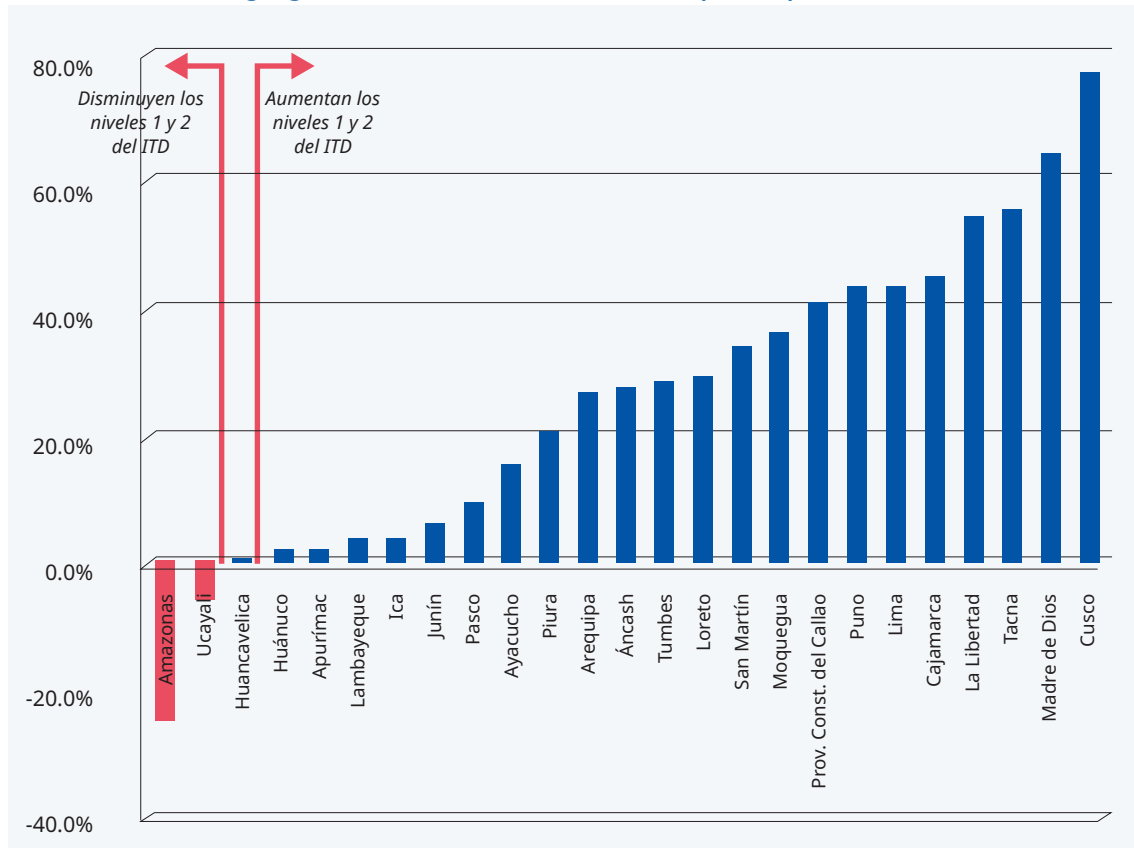
► **Gráfico 22. Distribución de la PEA ocupada no asalariada por gradación del índice de trabajo decente según ámbito geográfico, 2012 (Porcentajes)**



Del 2011 al 2012, entre las regiones que experimentaron una mayor incorporación de trabajo no asalariado en los niveles 1 y 2 del ITD destacan Cusco, Madre de Dios y Tacna. En estas regiones la mejora se situó por encima del 60% de incremento. Un segundo grupo de regiones, con mejoras entre 40 y 60%, fueron La Libertad, Cajamarca, Lima, Puno y Callao.

Por su parte, Amazonas y Ucayali se ubicaron entre las regiones con mayor disminución de trabajo no asalariado en los niveles 1 y 2 del ITD.

► **Gráfico 23. PEA ocupada no asalariada en el nivel 1 y 2 del índice de trabajo decente según ámbito geográfico, 2011 al 2012 (Variación en +- puntos porcentuales)**





► El tránsito de la informalidad a la formalidad: conceptos, políticas y evidencia comparativa⁴⁴

⁴⁴ **Nota de los editores:** Este artículo fue publicado originalmente en Revista de Trabajo, N.º 18, diciembre de 2018 (Pág. 5-24).

► Resumen

El debate sobre los resultados de las políticas de formalización no está exento del marco conceptual detrás de su diseño. Así, del noventa en adelante, fue dominante la concepción voluntaria, “escapista” de la formalidad. Esta, al abrumar con sus costos las decisiones de personas y empresas las acaba ahuyentado de ella, optando, se dice racionalmente, por mantenerse en la informalidad. Ante ello, la respuesta de la política pública, en algunos casos, acaba concentrándose en el delineamiento de incentivos que alienten la formalización.

Reciente evidencia señala, más bien, que la inserción en la informalidad no es resultado del ejercicio de una opción o una vía de escape ante la bruma de trámites o de costos. Es decir, si no es una opción voluntaria, ello significa que las respuestas de las políticas públicas tienen que incorporar otros elementos que dinamicen, por ejemplo, la productividad de las microempresas, la formación para el trabajo, la promoción de encadenamientos productivos y complementarlas con acciones de fiscalización laboral más sistemáticas.

El fuerte crecimiento económico de años anteriores tuvo un impacto diferenciado en la disminución de la informalidad. Su intensidad y composición junto con la adopción de políticas públicas de incentivos y sanciones explican esas trayectorias distintas en los países. De estos resultados, de los enfoques de la informalidad y de las políticas implementadas tratará el siguiente documento.

► 1. Discusión conceptual

Una larga tradición en la literatura laboral considera que la segmentación del mercado laboral impide que los trabajadores dejen su estado de inercia en la informalidad y se empleen en el sector formal que ofrece beneficios estipulados por el Estado. De Soto⁴⁵ arguye que las reglamentaciones complicadas impiden que las empresas pequeñas crucen la frontera hacia la formalidad y prosperen. En tercer lugar, es posible que algunas empresas grandes que deben hacer frente a cargas fiscales y regulaciones excesivas operen parcialmente en la informalidad como una forma de defenderse y, en consecuencia, dejan de alcanzar su potencial de crecimiento y una mayor eficiencia.

Desde otra perspectiva se sostiene que trabajadores, empresas y familias escogen su nivel óptimo de adherencia con los mandatos y las instituciones del Estado, dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos relacionados con la formalidad y al esfuerzo y la capacidad de fiscalización del Estado. Es decir, realizan análisis implícitos de costo-beneficio⁴⁶ acerca de si deben o no cruzar el margen pertinente hacia la formalidad, y con frecuencia, deciden no cruzarlo. Según esta perspectiva, los altos niveles de informalidad son una consecuencia de que un gran número de empresas y personas optan por no pertenecer a las instituciones formales, lo cual implica un cuestionamiento de la sociedad a la calidad de los servicios del Estado y a su capacidad para hacer cumplir las normas. Esta perspectiva conlleva a divergencias importantes respecto a muchas de las concepciones convencionales del sector informal⁴⁷.

En un reciente estudio ¿Es la informalidad una opción voluntaria o la última alternativa de empleo en el Perú?, Mario Tello⁴⁸ concluye que para la mayoría de trabajadores peruanos ella constituye una última alternativa de empleo. Es decir que el empleo en informalidad, mayoritariamente, no es resultado del ejercicio de una opción o una vía de escape ante la bruma de trámites o de costos que supondría la formalidad.

Si no es una opción voluntaria, ello significa que al trabajador peruano que agrega a la estadística del empleo informal no le queda si no insertarse en dicho espacio del mercado laboral para lograr agenciarse de un ingreso que le permita su reproducción como trabajador. Las conclusiones de este estudio se acercan, tras tres décadas de preeminencia de otros paradigmas, al enfoque del excedente estructural de mano de obra predominante en los setenta y comienzos de los ochenta.

A continuación, se hará una breve revisión a los enfoques que han estado detrás de la conceptualización de la informalidad.

45 De Soto, H. (1986). *El otro sendero. La revolución de la economía informal*. Lima: Editorial El Barranco.

46 Loayza, N. (2018). *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*. En: Estudios Económicos. Recuperado de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>. Según Loayza, los beneficios de la formalidad son la protección policial frente al crimen y el abuso, el respaldo del sistema judicial para la resolución de conflictos y el cumplimiento de contratos, el acceso a instituciones financieras formales para obtener crédito y diversificar riesgos y, más ampliamente, la posibilidad de expandirse a mercados tanto locales como internacionales. Por otro lado, la pertenencia al sector formal también elimina la posibilidad de tener que pagar sobornos y evita el pago de las multas y tarifas a las que suelen estar expuestas las empresas que operan en la informalidad.

47 Los propietarios de microempresas, con pocas intenciones o potencial para crecer, pueden ver pocos beneficios en cumplir con regulaciones e instituciones fiscales de poca utilidad. Los trabajadores no calificados, quienes pagan parcialmente por los beneficios de la protección social de forma directa e implícita a través de sueldos formales más bajos, suelen encontrar que las ventajas de los empleos formales para los que están calificados no compensan la mayor flexibilidad y el mayor consumo presente (dados los ingresos libres de contribuciones) que pueden lograr como trabajadores informales. Las grandes empresas o los profesionales calificados pueden decidir no declarar la totalidad de sus operaciones e ingresos, considerando las ganancias privadas de la evasión fiscal y los riesgos bajos de ser detectados dada la débil fiscalización de las leyes.

48 Tello, M. (2015) ¿Es la informalidad una opción voluntaria o la última alternativa de empleo en el Perú? Recuperado de <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/Presentación-¿Es-la-informalidad-una-opción-Voluntaria...-Mario-Tello-30-oct-2015.pdf>

1.1. El excedente estructural de mano de obra

La aproximación pionera a la conceptualización del sector informal urbano (SIU), en América Latina, se deriva del análisis de las migraciones hacia la ciudad provenientes de las zonas rurales. Se señala que el origen del SIU se encuentra en el excedente de mano de obra que no puede ser absorbido por el sector formal moderno de la economía, por restricciones estructurales con las que opera (pocos encadenamientos, altamente intensivo en capital, condiciones oligopólicas de mercado, etc.). Esto configura un sector formal que no es capaz de absorber el íntegro de la mano de obra que se ofrece. Así, la PEA que no encuentra trabajo en el sector formal se ve forzada a generar su propia oportunidad de empleo.

Esta concepción ha tomado como referencia los aportes de Lewis y Harris y Todaro. En el caso peruano, Chávez O'Brien⁴⁹ y Carbonetto⁵⁰ estimaron la magnitud de este tipo de informalidad concebida bajo el marco conceptual del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Como ya se ha señalado, dicho enfoque encuentra el origen de la informalidad en el excesivo crecimiento de la oferta de mano de obra y su escasa absorción al proceso productivo. El SIU, contaría con las siguientes características principales: baja productividad y escasa capacidad de acumulación en pequeñas unidades económicas con predominio de la lógica de subsistencia (en oposición a la lógica de la acumulación), propiedad familiar de las empresas (con tenue delimitación entre las partes de capital y trabajo), relaciones laborales desprotegidas y bajas remuneraciones.

Entre las principales críticas que se generaron, como una reacción a sus planteamientos iniciales se encuentran: la falta de análisis de la relación entre los sectores formal e informal (considerándolos mutuamente excluyentes, desatendiendo las relaciones de complementariedad que existirían), la no inclusión de los trabajadores independientes, los fenómenos de la sub contratación y la recurrente asimilación de los conceptos de marginalidad, informalidad y pobreza.

1.2. Los costos y barreras de la formalidad, las “trabas” legales

Desde una perspectiva liberal (De Soto⁵¹), son los altos costos laborales y no laborales que se imponen al funcionamiento de las empresas formales los que explican la aparición de un sector informal de grandes magnitudes en la mayoría de los países en desarrollo. Es así que los participantes del sector formal aparecen como víctimas de excesivos controles gubernamentales en materias concernientes a la empresa: derecho de propiedad, y la regulación del empleo. A su vez, ven a los participantes del sector informal como aquellos que operan fuera de la interferencia del gobierno, actuando de manera voluntaria, escapando las regulaciones del sector formal. Se trataría, esencialmente, de microempresarios talentosos y con potencial de crecimiento y una fuente de vibrante capitalismo popular.

Desde esta perspectiva, se define lo informal como todas aquellas actividades económicas que no están controladas o reguladas por el Estado, lo cual es una definición amplia y legalista. Es así, que aparece con bastante énfasis el componente ilegal de la informalidad como resultado del cálculo racional de los sujetos que frente a los excesivos gravámenes de la regulación estatal optan por la ilegalidad.

Para De Soto el universo de la informalidad -paralelo y antagónico al mundo de la economía formal- incluía todas las actividades económicas desarrolladas al margen de las reglamentaciones existentes, siendo la densa “telaraña legal” del Estado la causa fundamental de su existencia.

Este enfoque ha recibido críticas, entre otras, por los conceptos y premisas utilizados, tales como: la, supuesta, elección puramente racional de los individuos a la hora de “decidir” su ingreso a la economía

49 Chávez, E. (1988). *El sector informal urbano: de reproducción de la fuerza de trabajo a posibilidades de producción*, Lima: Fundación Friedrich Ebert.

50 Carbonetto, D. (1988). Lima: sector informal. Lima: CEDEP.

51 De Soto, H. (1986). Loc. Cit.

informal, la consideración como informal de “todas” las actividades al margen de los marcos legales de acción, la homogeneidad del sector informal, la idea de que la retirada del Estado permitirá a los pequeños empresarios informales competir libremente con el resto en el mercado y aumentar sus ganancias. No obstante, las críticas recibidas, este enfoque ha estado detrás de las múltiples políticas públicas concentradas en disminuir la informalidad.

1.3. La opción voluntaria, la “habilidad empresarial”

La aproximación del PREALC colocaba al sector informal como una no opción, es decir quienes incursionaban en dicho sector no era por voluntad propia sino obligados por las circunstancias.

Estudios para el Perú, han encontrado que dicha premisa no sería de validez universal. Al menos, para una parte de la PEA incursionar en dicho sector aparecería como la primera opción, siendo ello una apuesta enteramente voluntaria y convalidada por el diferencial de ingresos que estarían obteniendo frente a sus costos de oportunidad en el sector formal.

Por ejemplo, Yamada⁵² desarrolla un modelo de equilibrio general de tres sectores que trata de incorporar las principales características del sector de autoempleo informal urbano. Las estimaciones para el caso de Lima Metropolitana en los años 1985, 1990, 1991 y 1994 confirmarían la hipótesis de que existe una proporción de individuos dentro del sector informal que obtienen ingresos superiores a su costo de oportunidad en el sector formal (en forma creciente, de acuerdo a sus “habilidades empresariales”). Asimismo, también se encuentra un grupo minoritario pero importante de trabajadores asalariados informales que ganan menos que en otras opciones de empleo, por lo que se encuentran en este sector de manera involuntaria. Por tanto, la evidencia empírica peruana sustentaría una realidad dual en el sector informal urbano en el cual hay un segmento que, de manera voluntaria, estaría “optando” como primera opción por insertarse directamente en el SIU.

En un estudio del Banco Mundial (2007) sobre los trabajadores informales de América Latina y el Caribe, los resultados revelaron que, aproximadamente, dos terceras partes del total de trabajadores independientes ingresaron a sus empleos de manera voluntaria, estos le asignan un valor considerable a las ventajas no pecuniarias del trabajo autónomo, y decidieron “escapar” de los sistemas formales de protección; 2) por el contrario la mayoría de trabajadores informales asalariados están excluidos de empleos más deseables. Los trabajadores informales declaran que no contribuyen con los planes de seguro social ni de seguro de salud debido a que sus ingresos son bajos, y a la decisión del empleador de no dar estos beneficios; porque desconocen la información acerca de los beneficios y el funcionamiento de los programas de protección social; y en el caso de la atención de salud porque recurren a otras formas de cobertura, entre ellas la cobertura a través de otros miembros de la familia y de los servicios universales.

1.4. La informalidad como no opción: única alternativa

En un reciente estudio⁵³, Mario Tello concluye que para la mayoría de trabajadores peruanos la informalidad constituye una última alternativa de empleo. Es decir que el empleo en informalidad, mayoritariamente, no es resultado del ejercicio de una opción o una vía de escape ante la bruma de trámites o de costos que supondría la formalidad. En términos de recomendaciones de política pública, el énfasis tendría que ubicarse en dinamizar la economía de los sectores en informalidad, es decir con políticas de desarrollo productivo.

“...la conjetura inicial fuera que la ‘informalidad’ es consecuencia del grado de sub-desarrollo económico de un país y que por consecuencia los trabajadores que realizan actividades informales no han tenido

52 Yamada, G. (1994). *Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima Metropolitana, 1985-86 y 1990*, Cuaderno de Investigación, Lima: CIUP.

53 Tello, M. (2015). Loc. Cit.

otra opción que ‘involuntariamente’ laborar en dichas actividades, entonces el objetivo central de la propuesta sería lograr integrar la ‘informalidad’ al proceso de desarrollo económico del país.”

“Para fines de política pública, los resultados sugieren un replanteamiento de las políticas de formalización donde, por un lado, la disminución de los costos laborales y de formalización no necesariamente reducirá el tamaño del sector informal. De otro lado, la política de incrementos de la RMV probablemente no afecte al empleo en la mayoría de segmentos laborales.”

“Finalmente, la manera más segura y estadísticamente robusta de aumentar el tamaño del segmento formal en el largo plazo es a través de la acumulación del capital humano y el crecimiento económico de la economía. En el corto y mediano plazo, la política pública requiere ser detallada (*taylor-made*) y en función de la heterogeneidad del mercado laboral peruano⁵⁴.

► 2. Informalidad desde la visión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En 1972, la OIT utilizó por primera vez la expresión “sector no estructurado”⁵⁵ para describir las actividades de los trabajadores pobres que no eran reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por las autoridades públicas.

El término opuesto a sector no estructurado era el de “sector moderno de la economía”, pero ambos tenían una gran ambigüedad. En 1991, la Conferencia Internacional de Trabajo (CIT) examinó “el dilema del sector no estructurado”. El dilema que se planteaba era si la OIT y sus mandantes debían promover el sector informal como proveedor de empleo y de ingresos o tratar de extender al mismo, la reglamentación y la protección social, con la posibilidad de que de esta forma se redujera su capacidad de proporcionar empleos e ingresos a una mano de obra siempre en aumento.

Varios instrumentos de la OIT se refieren al sector informal, pero el primer intento de describir su naturaleza se encuentra en la Recomendación sobre la Política del Empleo 1984 de la OIT, se trata de “las actividades económicas realizadas al margen de las estructuras económicas institucionalizadas”.

El uso del término sector no estructurado está ya desfasado y en la actualidad se está restringiendo el de sector informal. Del término sector informal, profusamente usado, se está pasando al de economía informal, al tiempo que se utilizan conceptos ligados como empleo informal, informalidad laboral, informalidad empresarial o actividades informales.

2.1. Sector informal

La preocupación por la medición del fenómeno de la informalidad llevó a la adopción de una definición internacional del sector informal a efectos estadísticos, lo que se hizo en la XV Conferencia de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 1993.

Así, el sector informal tuvo que ser definido en términos de las características de las “unidades de producción” (empresas) en que tenían lugar las actividades, más que en términos de las características

⁵⁴ Tello, M. (2015) Óp. Cit. Recuperado de <https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informefinal07octubre2015.pdf>

⁵⁵ OIT (1972). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra: OIT

de las personas concernidas o de su trabajo⁵⁶. La definición a efectos estadísticos del concepto de “empresas de empleadores informales” introdujo el tamaño de la empresa, medido por el número de sus trabajadores, como uno de los criterios definitorios de la informalidad, lo cual llevó a que se centrara en el tamaño de la empresa o volumen de ventas, pero no en la aplicación de la legislación que les afecta.

Definición operativa del sector informal

El sector informal puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo -en los casos en que existan- se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.

Las unidades de producción del sector informal presentan los rasgos característicos de las empresas de hogares. El activo fijo y otros valores no pertenecen a la empresa en sí, sino a sus propietarios. Las unidades como tales no pueden efectuar transacciones o celebrar contratos con otras unidades, ni contraer obligaciones en su propio nombre. Los propietarios tienen que reunir los fondos necesarios por su cuenta y riesgo y deben responder personalmente, de manera ilimitada, de todas las deudas u obligaciones que hayan contraído en el proceso de producción. En muchos casos, es imposible distinguir claramente entre la parte de los gastos asignable a las actividades de producción de la empresa y la que corresponde simplemente a los gastos normales del hogar.

Las actividades realizadas por las unidades de producción del sector informal no se realizan con la intención deliberada de eludir el pago de impuestos o de contribuciones a la seguridad social, o de infringir la legislación laboral y otras disposiciones legales o ciertas normas y procedimientos administrativos.

De acuerdo a la clasificación propuesta por Feige⁵⁷, la economía informal sería sólo una parte de la denominada economía subterránea. Este autor se aproxima al fenómeno de la informalidad desde un punto de vista legal, desarrollando la taxonomía de la economía subterránea. Según Feige, las actividades que se desarrollan en la economía subterránea evaden, eluden o están excluidas del sistema institucional de reglas, leyes, derechos y sanciones que rige las actividades formales, así identifica cuatro tipos de actividades económicas subterráneas tal como figura en el cuadro siguiente⁵⁸.

56 Hussmans, R. (2004). Defining and measuring informal employment, E/ESCAP/SOS/11. Recuperado de <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/papers/meas.pdf>

57 Feige, E. (1997). *Revised estimates of the Underground Economy: Implications of US Currency held abroad*. The University of Wisconsin-Madison. Recuperado de https://mpira.ub.uni-muenchen.de/13805/1/MPRA_paper_13805.pdf

58 Maul, H.; Bolaños, L.; Díaz, J. y Calderon, J. (2006). *Superando las barreras de un Estado excluyente*. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales-CIEN, Guatemala. Recuperado de http://cien.org.gt/wp-content/uploads/2018/07/investigacion_economiaiinformal2006.pdf

► Cuadro N° 1. Taxonomía de la economía subterránea

Economía subterránea				
	Actividades ilegales	Actividades no declaradas -evasión fiscal-	Actividades no registradas	Actividades informales
Definición	La economía cuya producción es prohibida por la ley.	Las actividades que evaden las normas impositivas establecidas o soslayan la legislación prevaleciente	Las actividades que deberían formar parte de la contabilización estadística nacional, pero que las autoridades	Las actualizaciones que incumplen la legislación y normativa necesaria para la producción, distribución o venta de los bienes finales, pero su producción o venta de los bienes finales, pero su producción es lícita.
Regulaciones violadas	Leyes penales	Legislación fiscal	Convenios sobre cuentas nacionales	Regulación legal y administrativa. Derechos comerciales, financieros y de propiedad.

Fuente: CIEN (2000). Elaboración a partir de Feige (1997).

A los fines estadísticos, se considera el sector informal como un grupo de unidades de producción que, según las definiciones y clasificaciones del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (Rev. 4), forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares, es decir, como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad.

Dentro del sector de hogares, el sector informal comprende: i) las “empresas informales de personas que trabajan por cuenta propia”; y ii) un componente adicional, constituido por las “empresas de empleadores informales”.

Empresas de hogares

De acuerdo con el SCN, las empresas de hogares se diferencian de las sociedades y de las cuasi-sociedades en base a la organización jurídica de las unidades y al tipo de contabilidad que llevan. Las empresas de hogares son unidades dedicadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios que no constituyen una entidad jurídica independiente del hogar propietario ni de los miembros del mismo, y que no llevan una contabilidad completa (incluido el balance del activo y del pasivo) que permita una distinción clara entre las actividades de producción de la empresa y las demás actividades de sus propietarios, así como los flujos de ingresos y de capital entre la empresa y los propietarios. Las empresas de hogares comprenden las empresas no constituidas en sociedad cuya propiedad y funcionamiento están en manos de uno o varios miembros de un mismo hogar, así como las asociaciones no constituidas en sociedad formadas por miembros de diferentes hogares.

Empresas informales de trabajadores por cuenta propia

Las empresas informales de trabajadores por cuenta propia son empresas de hogares pertenecientes a, y administradas por, trabajadores por cuenta propia, ya sea individualmente o asociados con otros miembros de su propio hogar o de otros hogares, que pueden emplear trabajadores familiares auxiliares de manera ocasional, pero no emplean empleados asalariados de manera continua.

Por razones operativas, las empresas informales de trabajadores por cuenta propia pueden incluir, según las circunstancias nacionales, todas las empresas por cuenta propia o solamente las que no están registradas conforme a la legislación nacional.

Por registro puede entenderse la inscripción prevista en la reglamentación industrial o comercial, las leyes fiscales o de seguridad social, la reglamentación de los grupos profesionales o por leyes, reglamentos o textos similares establecidos por la legislación nacional.

Empresas de empleadores informales

Las empresas de empleadores informales son empresas de hogares pertenecientes a, y administradas por, empleadores ya sea individualmente o asociados con miembros de su propio hogar o de otros hogares, que emplean uno o varios empleados de manera continua.

Por razones operativas las empresas de empleadores informales pueden definirse, según las circunstancias nacionales, en función de una o varias condiciones siguientes: i) el tamaño de las unidades es inferior a un nivel determinado de empleo; ii) no están registradas o no ocupan empleados registrados.

La inscripción de la empresa puede referirse al registro conforme a la legislación nacional aplicable. Los asalariados pueden considerarse registrados si están empleados con arreglo a un contrato de trabajo o de aprendizaje que obliga al empleador a pagar los impuestos y las contribuciones de la seguridad social correspondientes y/o en virtud del cual la relación de empleo está sujeta a la legislación laboral vigente.

En 2002, con objeto de apuntalar la discusión sobre el trabajo decente y la economía informal durante la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), la OIT presentó un marco conceptual para el empleo en la economía informal, que relacionaba el concepto del empleo en el sector informal, basado en la empresa, con un concepto del empleo informal más amplio y basado en el puesto de trabajo. Como resultado de ello, podría realizarse una distinción entre el empleo en la economía informal, el empleo informal, el empleo en el sector informal y el empleo informal fuera del sector informal. El empleo total (en términos de puestos de trabajo) se desglosaba por tipo de unidad de producción (empresas del sector formal, empresas del sector informal, hogares) y por la situación en el empleo y la naturaleza formal o informal del empleo⁵⁹.

2.2. La economía informal

La Resolución relativa al Trabajo Decente y la Economía Informal de la CIT consideró que el término “economía informal” es preferible al de “sector informal”, ya que las actividades de los trabajadores y las empresas a los que se aplica no se pueden asociar con un único sector de la economía, pues sus actividades abarcan diversos sectores.

Desde entonces, en el ámbito de la OIT, se está sistemáticamente sustituyendo el uso de “sector informal” por el de “economía informal”. Como indicaba la misma Resolución de la CIT de 2002 no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente sobre el término “economía informal”, pero se puede decir que este hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por los sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o que no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o que la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos⁶⁰.

Empleo informal

Después de la CIT de 2002, los Estadísticos del Trabajo estuvieron de acuerdo en la utilidad de complementar las estadísticas sobre el empleo en el sector informal con estadísticas sobre el empleo informal.

59 OIT (2003). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el empleo informal, Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_087570.pdf

60 OIT (2002). “El trabajo decente en la economía informal”, *Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra*. Disponible en <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

Entre los considerandos de las nuevas directrices, se remarca la importancia de "...compatibilidad y coherencia al relacionar el concepto de empleo en el sector informal basado en la empresa con un concepto más amplio de empleo informal basado en el puesto de trabajo" y que "reconociendo que la gran diversidad de situaciones de empleo informal pone límites a las posibilidades de armonización, entre países, de estadísticas sobre el empleo informal", se alienta al conjunto de países a incorporar este nuevo marco conceptual.

Este se caracteriza por precisar en dos direcciones:

- El concepto de sector informal se refiere a unidades de producción como unidades de observación, mientras que el concepto de empleo informal se refiere a los empleos como unidades de observación.
- Las empresas del sector informal y empleo en el sector informal se definen de acuerdo con la Resolución sobre las Estadísticas del Empleo en el Sector Informal adoptada por la XV CIET (en adelante Resolución XV CIET). En lo que concierne las estadísticas del empleo informal, el párrafo 19 de la Resolución XV CIET debería aplicarse excluyendo hogares, que emplean a trabajadores domésticos asalariados de las empresas del sector informal, y tratándoles por separado como parte de una categoría denominada 'hogares'.

En consecuencia, tal como se ha señalado⁶¹ estas nuevas directrices pretenden incorporar una visión más integral de la informalidad, adicionando a la medición centrada en la unidad de producción la medición centrada en el empleo, independientemente del sector de referencia.

- **Objetivo:** relacionar el concepto empresarial de empleo en el sector informal al concepto laboral más amplio de empleo informal, de manera coherente y consistente.
- **Base:** las personas ocupadas trabajan en empleos que tienen varias características relacionadas con el empleo. Estos empleos son emprendidos en unidades de producción (empresas), que tienen varias características relacionadas con la empresa.
- **Unidad de observación para el empleo:** empleos en lugar de personas ocupadas (razón: la existencia del pluriempleo).
- **Resultado:** Empleo total clasificado por (i) tipo de unidad de producción y (ii) tipo de empleo.

► Cuadro N° 2. Empleos según la situación en el empleo

Unidades de producción por tipo	Empleos según la situación en el empleo							Miembros de cooperativas de productores	
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares auxiliares	Asalariados			
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector formal					1	2			
Empresas del sector informal (a)	3		4		5	6	7	8	
Hogares (b)	9					10			

(a) Según la definición de la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (con exclusión de los hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados).

(b) Hogares que producen bienes exclusivamente para su propio uso final, y hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados.

Fuente: Hussmanns, Ralf "Recomendaciones internacionales para la medición del empleo informal" Taller Regional Medición de Indicadores del Mercado de Trabajo, EuroSocial – OIT, Lima, abril del 2006.

61 Hussmanns, R. (2006). *Recomendaciones internacionales para la medición del empleo informal*. Taller Regional Medición de Indicadores del Mercado de Trabajo, EuroSocial, Lima: OIT.

Tipo de celdas:

- **Gris oscuro:** empleos que, por definición, no existen (ej. trabajadores familiares auxiliares en hogares produciendo bienes exclusivamente para su propio uso final).
- **Gris claro:** empleos formales (ej. asalariados que tienen empleos formales en empresas del sector formal).
- **No sombreado:** empleos informales.

A manera de resumen:

- Empleo en el sector informal: suma de celdas 3 a 8.
- Empleo informal: suma de celdas 1 a 6 y 8 a 10.
- Empleo informal fuera del sector informal: suma de celdas 1, 2, 9 y 10.

Como parte de estas nuevas directrices se precisan los siguientes conceptos:

Definición de empleo informal: Número total de empleos informales, sean realizados en empresas del sector formal, empresas del sector informal u hogares, durante un período de referencia determinado.

Componentes del empleo informal:

- Trabajadores por cuenta propia y empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal (Celdas 3 & 4): la naturaleza informal del empleo es el resultado de las características de la empresa.
- Miembros de cooperativas de productores informales, es decir cooperativas no constituidas formalmente como entidades jurídicas, etc. (Celda 8): la naturaleza informal del empleo es el resultado de las características de la cooperativa.
- Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final propio de su hogar (agricultura de subsistencia, construcción de casas al bricolaje, etc.), sí son considerados como ocupados de acuerdo con la definición de empleo de la XIII CIET (1982) (Celda 9).
- Trabajadores familiares auxiliares independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal (Celdas 1 & 5): no tienen contratos de trabajo escritos, y el empleo no es sujeto a la legislación laboral, seguridad social, convenios colectivos, etc.
- Asalariados que tienen empleos informales, empleados por empresas del sector formal o informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados (Celdas 2, 6 & 10).

La definición de empleo asalariado informal representa el principal nuevo elemento de las directrices.

Definición de empleos asalariados informales: Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación laboral, de derecho o, de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, etc.).

La definición cubre: (i) empleos que son informales de derecho y (ii) empleos que son informales de hecho. De esta manera, las razones de la presencia de empleos asalariados informales se deben a:

- No-declaración de los empleos o de los asalariados (ej. trabajadores clandestinos, trabajadores inmigrantes ilegales)
- Empleos ocasionales o empleos de limitada corta duración.

- ▶ Empleos con un horario o un salario inferior a un límite especificado (ej. para cotizar a la seguridad social).
- ▶ El empleador es una empresa no constituida en sociedad o una persona miembro de un hogar.
- ▶ El lugar de trabajo se encuentra fuera de los locales de la empresa del empleador (ej. trabajadores fuera del establecimiento y sin contrato de trabajo).
- ▶ Empleos a los cuales el reglamento laboral no se aplica, no se hace cumplir o no se hace respetar por otro motivo.

2.3. La Recomendación 204

Esta Recomendación constituye el primer instrumento internacional que:

- ▶ Se concentra en la economía informal.
- ▶ Señala una clara orientación para salir de la informalidad y facilitar la transición a la economía formal⁶².
- ▶ Sintetiza buenas prácticas en la transición a la formalidad y al mismo tiempo establece una ruta para innovaciones de política.
- ▶ Releva los valores de la OIT, las instituciones y da orientaciones a la otra mitad de la fuerza laboral global.

Es por ello que la R204 tiene relevancia universal y al mismo tiempo reconoce la necesidad de adaptarse a una la diversidad de situaciones nacionales. También, incorpora la necesidad de una perspectiva macro para la formalización, así como de aproximaciones hechas a la medida para responder la heterogeneidad de la economía informal. Igualmente, hace referencia a múltiples vías y variedad de aproximaciones para facilitar la transición a la formalidad. En esa orientación, reconoce que la transición a la formalidad necesita acciones en varias áreas de política e involucra a varias autoridades e instituciones para cooperar y coordinar estrategias coherentes e integradas.

Entre los objetivos interrelacionados de la Recomendación se encuentran: i) facilitar la transición de aquellos que están en la economía informal; ii) promover empleos en la economía formal; y iii) prevenir mayor informalización.

Esta Recomendación, también, toma en cuenta que la combinación de una diversidad de políticas y la coordinación inter institucional dependen, también, de aspectos y circunstancias específicas a ser atendidas.

Y, nos recuerda que, es necesario asegurar el rol central del tripartismo y de su institucionalidad vigente cuando se abre el espacio para diálogo proactivo y de amplia base, así como las consultas con todos los involucrados.

2.4. La medición de la informalidad en los países andinos

Las directrices de las sucesivas CIET buscan que los países miembros de la OIT incorporen los conceptos y las metodologías de medición desarrollados en dicho espacio para que las estadísticas elaboradas -en este caso las que visibilizan el empleo informal- sean comparables internacionalmente. Ello, entre otros aspectos, ayuda a que de los impactos de las políticas de empleo y laborales implementadas se puedan identificar buenas prácticas entre países similares.

⁶² OIT, *Recomendación 204*. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204

La OIT, regularmente, utilizando las bases de datos oficiales de los países miembros elabora una estadística internacionalmente comparable de empleo informal⁶³. No necesariamente dichas cifras coinciden con las publicadas por los países. Estos pueden optar por hacer uso de directrices anteriores, no las últimas, o incorporar criterios que juzgan reflejan mejor dicha realidad.

En materia de la medición de la informalidad en el mercado laboral, el Perú ha adoptado la metodología de la CIET XVII para la medición del empleo informal. Así, el INEI señala que el empleo informal⁶⁴ comprende las siguientes categorías ocupacionales: “los patronos y cuenta propia cuya unidad productiva pertenece al sector informal, los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador y los trabajadores familiares no remunerados, independientemente de la naturaleza formal o informal de la unidad productiva donde labora”.

En el Ecuador, el Instituto de Estadísticas y Censos (INEC) define a los empleados en el sector formal como las personas que trabajan en establecimientos que sí tienen RUC y como empleados en el sector informal a aquellos que trabajan en unidades menores a 100 trabajadores que no tienen RUC⁶⁵.

Por su parte, el DANE, en Colombia, define al ocupado informal⁶⁶ como la persona que, en el periodo de referencia, se encontraba en una de las siguientes situaciones: 1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio; 2. Los trabajadores familiares sin remuneración en empresas de cinco trabajadores o menos; 3. Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares; 4. Los empleados domésticos en empresas de cinco trabajadores o menos; 5. Los jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos; 6. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos de hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales; 7. Los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos; 8. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.

► 3. Las políticas implementadas en la región andina

La discusión conceptual y la operacionalización de la medición del empleo informal y sus diversas variantes, como la informalidad laboral, han permitido visualizar los resultados de la aplicación de las políticas públicas implementadas para acelerar el tránsito hacia la economía formal.

3.1. Las políticas

A continuación, se puede apreciar la diversidad y semejanza de ellas, ejecutadas en Colombia, Ecuador y Perú en los últimos años. A efectos de facilitar su análisis se ha agrupado dichas políticas en cuatro categorías: simplificación de trámites, incentivos tributarios, acceso a la seguridad social y una mejor fiscalización. Esta tipología, por lo demás, guarda correspondencia con el portafolio de lineamientos señaladas en la Recomendación 204 para facilitar la transición de la economía informal a la formal.

63 Véase OIT (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*. Ginebra: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf

64 Véase INEI (2014). *Producción y Empleo Informal en el Perú Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012*, p. 50. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1154/

65 Véase INEC (2015). Actualización metodológica: Empleo en el sector informal y la clasificación de los ocupados según sectores, p. 11. Recuperado de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Junio-2015/Metodologia_Informalidad/notatecnica.pdf

66 Véase la página 11 de boletín disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_mar18_may18.pdf

Un elemento común de dichas políticas se lo puede encontrar en el uso de las herramientas tecnológicas, TICs, como medios para la facilitación de trámites, pero, también, para el ejercicio de una fiscalización más efectiva. En este último caso, la adopción de sistemas de registro electrónico de nóminas, de planillas ha sido una innovación común. La adopción de legislaciones para los colectivos de las microempresas, también, ha sido una respuesta que se encuentra en los países y es donde se han concentrado determinados y variados incentivos.

► **Cuadro N° 3. Políticas implementadas en 3 países de la región andina**

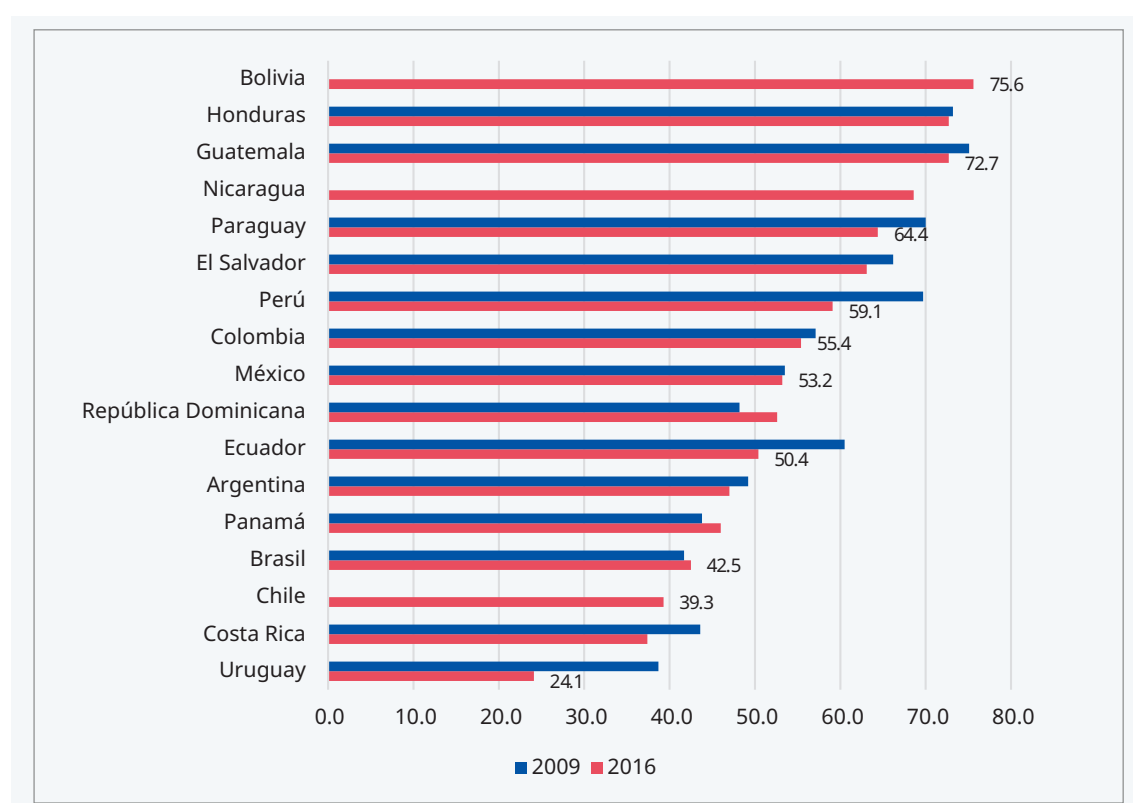
	Simplificación de trámites	Incentivos tributarios	Acceso a la seguridad social	Mejor fiscalización
Colombia	Centro de Atención Empresarial (CAE)	Ley 590 o ley MIPYME	Reforma tributaria 2013 (Ley 1607 de 2012)	Colombia Se Formaliza: Ruedas y brigadas de formalización
	Ley 1429 de 2010 (Ley de formalización y generación de empleo)	Ley 1429 de 2010		Planilla integrada de liquidación de aportes (PILA)
	Decreto anti trámites (N° 19 de 2012)	Reforma tributaria 2013 (Ley 1607 de 2012)		
	Portal nacional de creación de empresas			
	Planilla integrada de liquidación de aportes (PILA)			
Ecuador			Aumento en las afiliaciones a la seguridad social producto del riesgo derivado del no cumplimiento de artículos 242, 243 y 244 del Código Orgánico Penal (expedido en febrero 2014)	Cambios en Código Orgánico Integral Penal, que incluye la tipificación de la infracción penal por la no afiliación al IESS (2011 - 2014)
				Campaña "Trabajo Doméstico Digno" (2010), dirigida a promover y controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales en la contratación de empleadas domésticas.
				Fortalecimiento de la inspección del trabajo (2009)
Perú	Leyes Mype (DL 28015, DL 1086 y DL 30056)	Leyes Mype (DL 28015, DL 1086 y DL 30056)	Leyes Mype (DL 28015, DL 1086)	Planilla electrónica
	Planilla electrónica			SUNAFIL: Metodología del cuadrante inspectivo
		Entre las deducciones de gastos de las rentas del trabajo se ha previsto, para el 2017, las aportaciones a		

Fuente: OIT – FORLAC. Información país disponible en https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_245626/lang-es/index.html

3.2. ¿Qué nos dicen las cifras del empleo informal no agrícola?

Una primera lectura de las cifras de la participación del empleo informal no agrícola en 17 países de América Latina y el Caribe es que durante el periodo 2009 – 2013, en 3 de ellos dicho indicador aumentó. Es decir, en su gran mayoría, en los últimos años el empleo formal ha aumentado en la región, pero, sin embargo, las tasas de participación del referido indicador son elevadas. Así, en 11 de los 17, el empleo informal no agrícola supera el 50%.

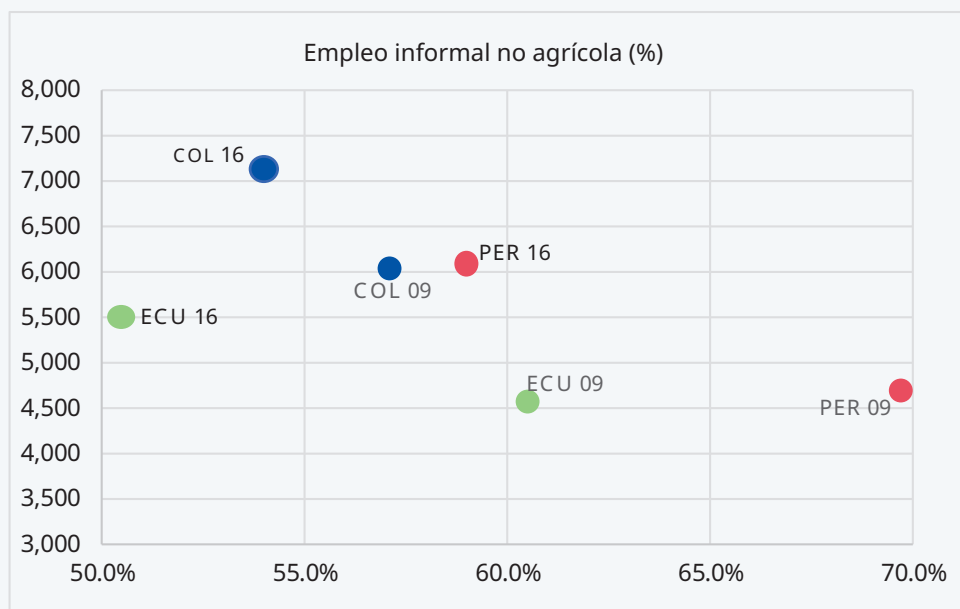
► Gráfico 1. Varios países de ALC: Empleo informal no agrícola, 2009 – 2016



Fuente: OIT (2018), "Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico". Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf

Una interrogante que suele plantearse cuando se analiza la trayectoria de la informalidad es qué tanto impacto ha tenido el crecimiento económico y las políticas adoptadas en tanto variables que deben haber influido en su comportamiento. En el caso del área andina, se observa que los mayores crecimientos del PBI per cápita, en el periodo 2009 – 2016 se concentraron en Colombia y Perú, pero las mayores reducciones del empleo informal no agrícola se localizaron en Ecuador y Perú. En comparación con la situación del 2009, hoy estos países andinos tienen menos dispersión en sus tasas de empleo informal no agrícola, pero en el caso del PBI per cápita ella ha aumentado.

► Gráfico 2. Países andinos: Empleo informal no agrícola y PBI per cápita (USD constantes)



Fuente: CEPAL y OIT.

► 4. Conclusiones

La OIT, junto con las Conferencias Internacionales de Estadísticas del Trabajo (CIET), han jugado un rol central en la construcción del concepto de informalidad referido al mercado laboral. A la noción de sector no estructurado le sucedió la de sector informal para asentarse, hoy, en el concepto de empleo informal. La medición del empleo informal se asienta sobre la identificación de un sector formal, en términos empresariales, y de otro informal, empresarial y laboralmente. La relevancia de la noción de empleo informal es que, al poner su acento en la persona (puesto de trabajo), permite auscultar la presencia de empleo informal también en el sector formal.

El proceso anterior, permite que hoy día el concepto de informalidad en el mercado laboral esté más o menos claro. Da cuenta de la parte de la PEA ocupada que, para agenciarse de algún ingreso, desarrolla alguna actividad económica empresarial, por cuenta propia o como trabajador dependiente, pero por fuera del marco normativo tributario, laboral o municipal. Es decir, opera por fuera de la regulación correspondiente.

Las directrices de las sucesivas CIET buscan que los países miembros de la OIT incorporen los conceptos y las metodologías de medición desarrollados en dicho espacio para que las estadísticas elaboradas -en este caso las que visibilizan el empleo informal- sean comparables internacionalmente. Tener los conceptos claros y las metodologías de medición alineadas sin duda contribuye al modelamiento e implementación de políticas, programas, planes o estrategias para acelerar el tránsito de la economía informal a la formal en la región.

► 5. Bibliografía

- Carbonetto, D.** (1988). *Lima: sector informal*. Lima: CEDEP.
- Chávez, E.** (1988). *El sector informal urbano: de reproducción de la fuerza de trabajo a posibilidades de producción*, Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- De soto, H.** (1986). *El otro sendero. La revolución de la economía informal*. Lima: Editorial El Barranco. Recuperado de https://www.elcato.org/pdf_files/Prologo-Vargas-Llosa.pdf
- Feige, E.** (1997). *Revised estimates of the Underground Economy: Implications of US Currency held abroad*. The University of Wisconsin Madison. Recuperado de https://mpa.ub.unimuenchen.de/13805/1/MPRA_paper_13805.pdf
- Hussmans, R.** (2004). *Defining and measuring informal employment, E/ESCAP/SOS/11*. Ginebra: OIT. Recuperado de <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/papers/meas.pdf>
- Hussmanns, R.** (2006). *Recomendaciones internacionales para la medición del empleo informal. Taller Regional Medición de Indicadores del Mercado de Trabajo*, EuroSocial, Lima: OIT.
- INEC** (2015). *Actualización metodológica: Empleo en el sector informal y la clasificación de los ocupados según sectores*, p. 11. Recuperado de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Junio-2015/Metogologia_Informalidad/notatecnica.pdf
- INEI** (2014). *Producción y Empleo Informal en el Perú Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012*, p. 50. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1154/
- Loayza, N.** (2018). *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. En: Estudios Económicos*. Recuperado de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-EstudiosEconomicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>
- Maul, H.; Bolaños, L.; Díaz, J. y Calderon, J.** (2006). *Superando las barreras de un Estado excluyente*. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales-CIEN, Guatemala. Recuperado de http://cien.org.gt/wp-content/uploads/2018/07/investigacion_economiainformal2006.pdf
- OIT** (1972). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra: OIT.
- OIT** (2002). "El trabajo decente en la economía informal", *Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra*. Recuperado de <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>
- OIT** (2003). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el empleo informal, Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_087570.pdf
- OIT** (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*. Ginebra: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf
- Yamada, G.** (1994). *Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima Metropolitana, 1985-86 y 1990*, Cuaderno de Investigación, Lima: CIUP.

Notas estadísticas de interés

Cabe destacar que, de los trabajadores asalariados privados registrados en la Planilla Electrónica, en promedio más del 50% de éstos, laboraron en los sectores de actividades inmobiliarias, comercio al por mayor y menor y manufactureras con el 20%, 17% y 14.6% respectivamente. De éstas 6 de cada 10 trabajadores fueron hombres y 3 de cada 10 mujeres.

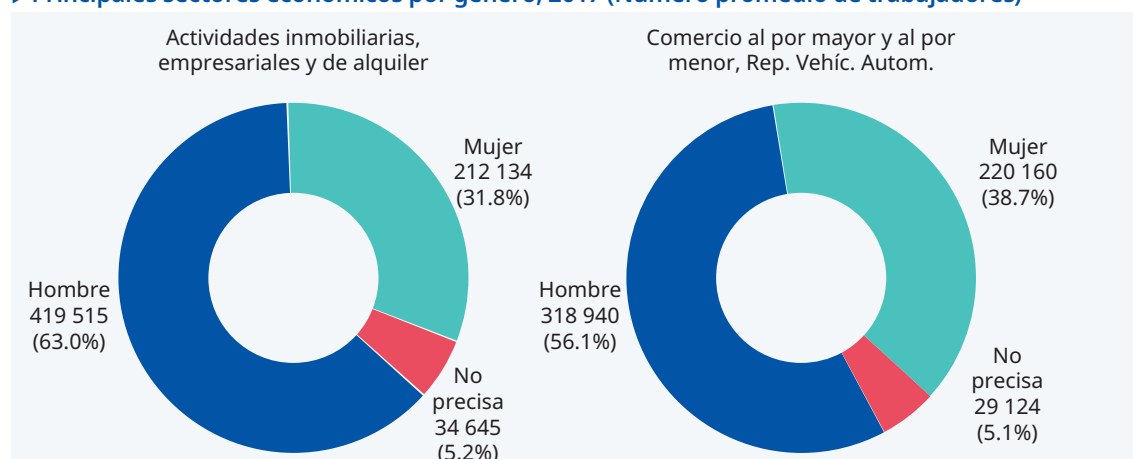
► Trabajadores asalariados privados por género, según sector económico, 2017 (Número promedio de trabajadores)

Sector económico	Total	Hombre	Mujer	No precisa
Total	3 336 330	2 062 673	1 114 472	159 185
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	666 295	419 515	212 134	34 645
Comercio al por mayor y al por menor, rep. Vehíc. Autom.	568 224	318 940	220 160	29 124
Industrias manufactureras	486 977	324 234	142 966	19 777
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	277 752	197 362	68 356	12 034
Otras activ. Serv. Comunitarios, sociales y personales	222 819	125 714	85 116	11 990
Agricultura, ganadería, Caza y silvicultura	222 358	140 807	70 156	11 395
Enseñanza	201 550	89 786	103 637	8 127
Construcción	178 505	148 737	21 549	8 219
Hoteles y restaurantes	144 586	79 881	55 703	9 002
Otros 1/	367 264	217 697	134 695	14 873

1/ Incluye: intermediación financiera, explotación de minas y canteras, servicios sociales y de salud, pesca, no determinado, suministro de electricidad, gas y agua, administración pública y defensa, organizaciones y órganos extraterritoriales, hogares privados con servicio doméstico. Fuente: MTPE - Planilla Electrónica.

Elaboración: MTPE - Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo.

► Principales sectores económicos por género, 2017 (Número promedio de trabajadores)



Fuente: MTPE - Planilla Electrónica.

Elaboración: MTPE - Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo.



► Los jóvenes en la región: entre el bono demográfico y los ninis⁶⁷

⁶⁷ **Nota de los editores:** Este artículo fue publicado originalmente en *Entre el bono demográfico y los ninis: Empleo juvenil. Una mirada a Latinoamérica y a Bolivia*. Lima: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2019. (Pág. 1-23)

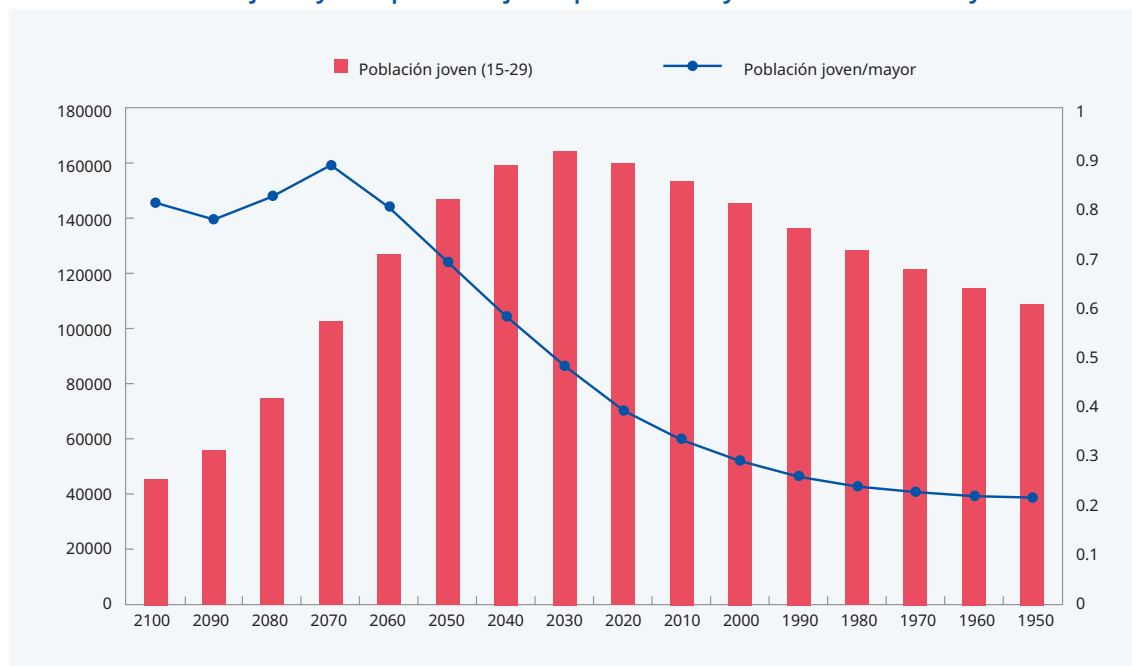
► 1. Los cambios en la demografía de la región

En América Latina y el Caribe la población joven —de 15 a 29 años— está dejando de ser la predominante. Luego de duplicarse en poco más de una generación (de 1950 a 1970-1980) y de triplicarse entre 1950 y 2000, esta población llegará a su máximo en 2020 (ver Gráfico 1), cuando alcanzará la cifra de 164 millones. De ahí en adelante irá disminuyendo paulatinamente, y en una generación más (2040) tendrá 11 millones de habitantes menos que en 2020.

Por su parte, la población mayor de 30 años —en un contexto de marcada disminución demográfica y de aumento de la esperanza de vida— irá creciendo progresivamente. En 1980 había 116 millones de personas mayores de 30 años, mientras que la población joven alcanzaba los 102 millones, con lo que la ratio población joven/población mayor ascendía a 0,88. En 2020 dicha ratio habrá disminuido a casi la mitad, situándose en 0,47, lo que significa que mientras la población adulta alcanzará los 343 millones (triplicándose en dos generaciones), la población joven se situará en 164 millones.

En una generación más (2040), la referida ratio habrá descendido a 0,33, con una población adulta de 464 millones, frente a una población joven de 153 millones. Este cambio demográfico en curso tendrá fuertes impactos en las políticas de salud, educativas y de aseguramiento previsional. El mercado laboral también se verá tensionado por este cambio en la pirámide de la fuerza laboral.

► Gráfico 1. Población joven y ratio población joven/población mayor de América Latina y el Caribe



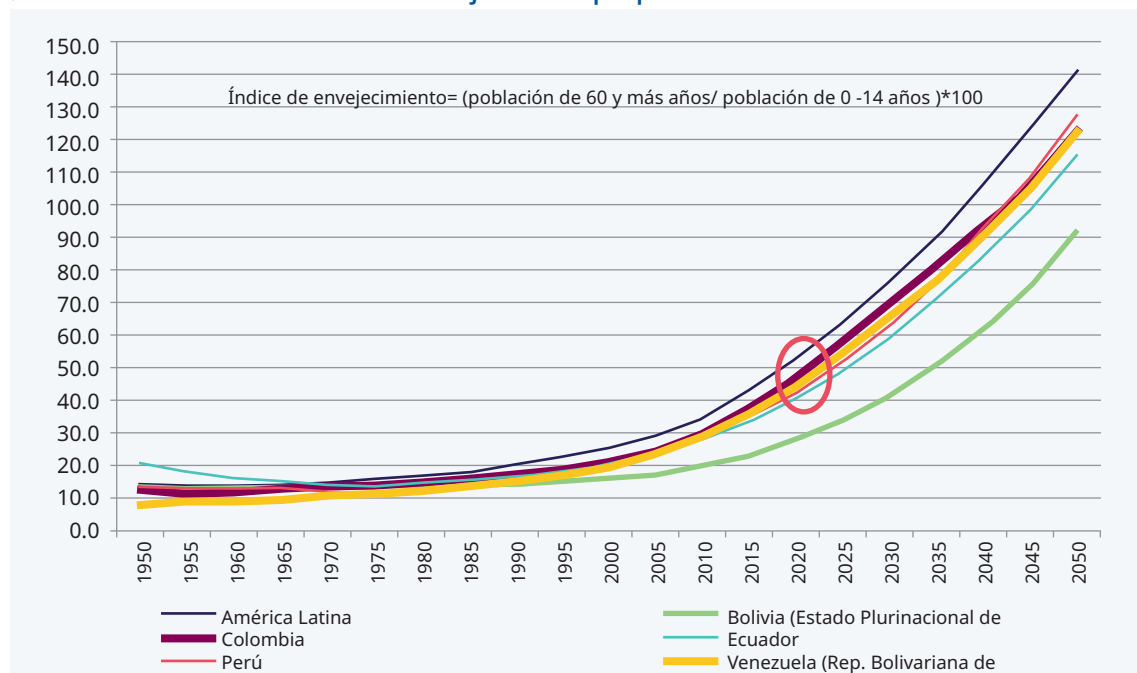
Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en ONU, 2015.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933418694>

Otra manera de ver este cambio demográfico en curso en los países de la región es recurrir al comportamiento del denominado índice de envejecimiento por país. Este indicador, que compara las colas de la distribución demográfica de la población, no hace sino reflejar la relación entre la población mayor de 60 años y la población de 0 a 14 años.

En el ámbito latinoamericano y de cuatro de los cinco países andinos, entre 2020 y 2025, aproximadamente (ver Gráfico 2), la población mayor de 60 años equivaldrá a la mitad de la población de 0 a 14 años. Para el Estado Plurinacional de Bolivia, esto sucedería hacia 2035.

En América Latina, ambas poblaciones serán iguales en 2040. Mientras que, para cuatro de cinco países andinos, dicha paridad poblacional (índice de envejecimiento igual a 100) ocurriría alrededor de 2045, para el Estado Plurinacional de Bolivia es probable que ello suceda más allá de 2050.

► Gráfico 2. Países andinos: índice de envejecimiento por país



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2013.

Desde el lado de las políticas promotoras de trabajo decente para la población joven, las mismas que remarcan la necesidad de invertir en políticas educativas y de formación profesional hacia dicho segmento, emerge el concepto del bono demográfico. En términos simples, esta situación se da cuando la población en edad de trabajar es mayor que la dependiente (niños y adultos mayores) y, por tanto, el potencial productivo de la economía es mayor. Estadísticamente, significa dividir la población comprendida entre los 15 a 65 años entre la sumatoria de la población menor de 15 y la mayor de 65 años.

De acuerdo con Pinto Aguirre (2015), el término “bono demográfico” es un concepto económico creado por Bloom y otros, 2003, que se define como la parte del crecimiento económico de un país que resulta de los cambios que ocurren en la estructura por edad de su población. Estos autores pusieron énfasis en analizar los efectos de los cambios en la estructura etaria de la población que resultan de la transición demográfica por la que atraviesa un país.

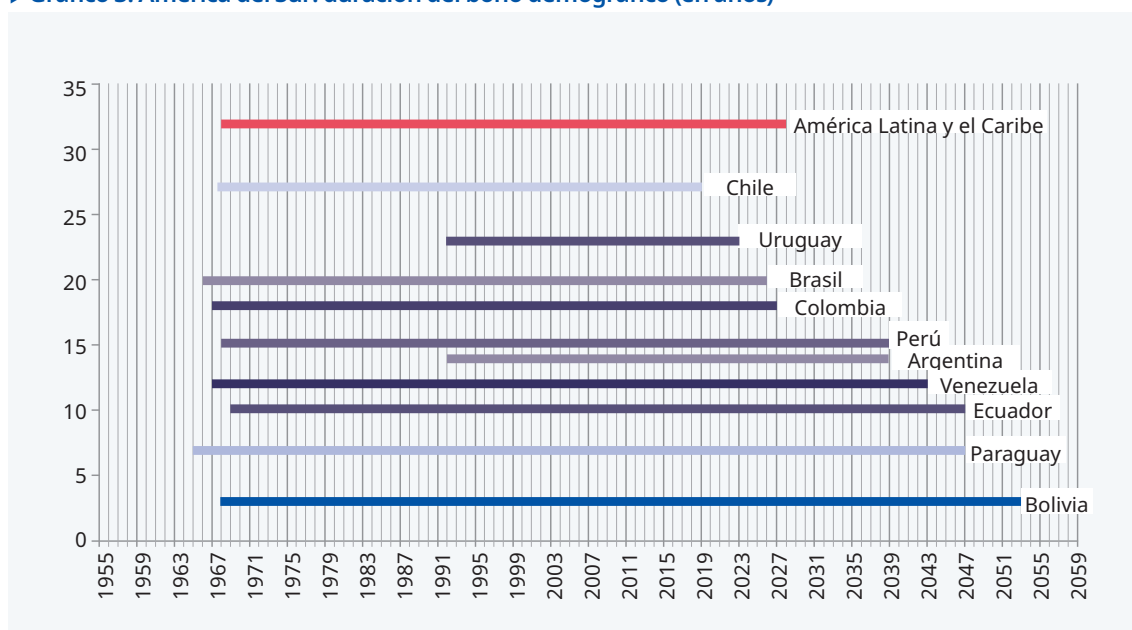
Pinto Aguirre también señala que dichos autores –Bloom y otros— identifican que

mientras el crecimiento de una población tiene un efecto negativo y estadísticamente no significativo sobre el crecimiento del producto per cápita, el crecimiento de la población económicamente activa tiene más bien un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre el producto per cápita. La evidencia existente parece confirmar la hipótesis que estos eventos demográficos fueron una parte importante del ‘milagro’ económico de los países del Este del Asia. En efecto, el dividendo demográfico representó alrededor de un tercio de los logros económicos alcanzados en esta región del mundo (Bloom y otros, 2003; Bloom y Williamson, 1998) (Pinto Aguirre, 2015: 4).

¿Cómo va la región en términos del consumo del bono demográfico? Los países de América del Sur están en pleno uso de su bono demográfico. Según las estructuras poblacionales, las tasas de natalidad, de mortalidad y la esperanza de vida, hay países que ya habrían consumido dicho bono, como Chile; países, como Uruguay, que lo habrán consumido para 2020; y otros, como el Estado Plurinacional de Bolivia, cuya fecha de consumo pleno del bono demográfico se ubica hacia 2050 (ver Gráfico 3).

En la región andina, Colombia está próxima a agotar su bono demográfico (en 2024). Le seguirá Perú (en 2036), Venezuela (en 2040) y Ecuador (en 2044), mientras que Bolivia sería el último país en agotarlo.

► **Gráfico 3. América del Sur: duración del bono demográfico (en años)**



Fuente: ONU “Perspectivas demográficas mundiales: La revisión de 2015, conclusiones clave y cálculos de previsiones”, Working Paper, núm. ESA/P/WP.241, División de Población, 2015, disponible en <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

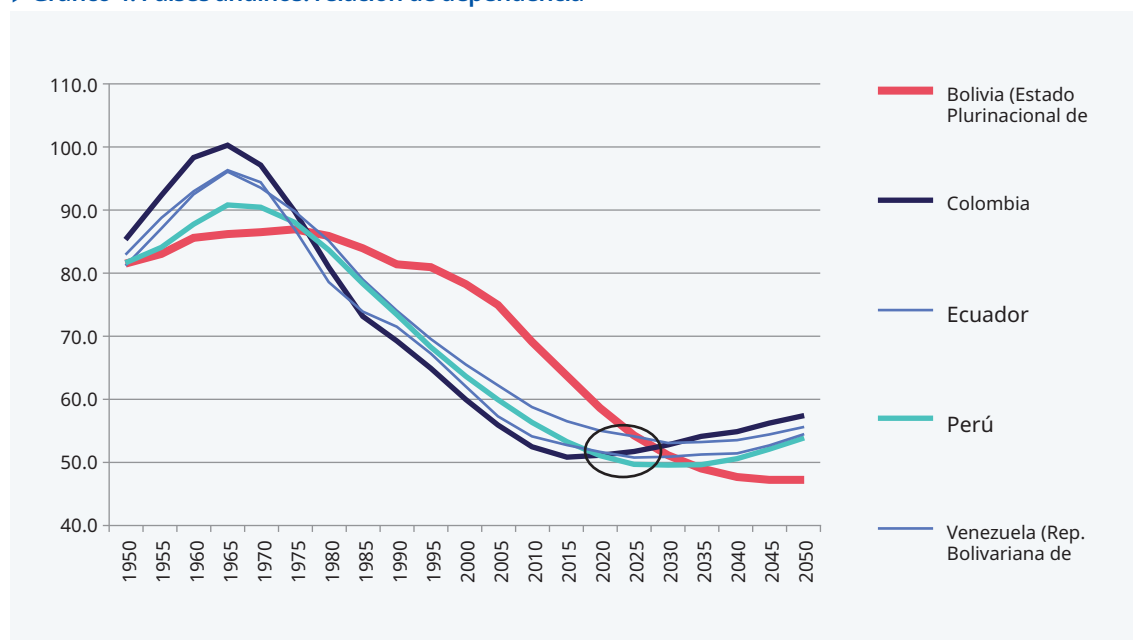
Como lo han señalado Bloom, Canning y Sevilla (Bloom y otros, 2003), resulta muy importante aprovechar adecuadamente la presencia del bono demográfico. Los países de la región, unos más que otros, tienen esa posibilidad. Por ello, la inversión para mejorar la calidad educativa, contar con un sistema de formación profesional, impulsar que el servicio público de empleo facilite la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo —particularmente de aquellos más vulnerables—, son elementos básicos de la política pública, no solo para potenciar el crecimiento económico, sino para ampliar las oportunidades de trabajo decente.

El bono demográfico puede visualizarse, desde otro ángulo, a través de la denominada relación de dependencia. Este indicador proviene de la siguiente ratio:

$$\text{Relación de dependencia} = \frac{\text{población de 0 -14 años} + \text{población de 65 y más años}}{\text{población de 15 a 64 años} \times 100}$$

Los países andinos vienen experimentando la disminución de la relación de dependencia, la misma que entrará en proceso de reversión en los próximos años, a partir de que se cumpla el consumo del bono demográfico en cada caso (ver Gráfico 4).

► Gráfico 4. Países andinos: relación de dependencia



Fuente: ONU "Perspectivas demográficas mundiales: La revisión de 2015". Disponible en: [https://population.un.org/wpp/DVD/Files/1_Indicators%20\(Standard\)/EXCEL_FILES/1_Population/WPP2017_POP_F11_A_TOTAL_DEPENDENCY_RATIO_1564.xlsx](https://population.un.org/wpp/DVD/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/1_Population/WPP2017_POP_F11_A_TOTAL_DEPENDENCY_RATIO_1564.xlsx)

► 2. Políticas educativo-laborales para maximizar el bono demográfico

Como se ha afirmado, maximizar el impacto del bono demográfico para el bienestar de los países depende de la cobertura y de la calidad de las políticas educativas y laborales orientadas hacia la población joven.

En ese sentido, el reto de los países radica en aumentar la inversión en los sectores de educación y de trabajo, aunque la experiencia de los últimos años indica que, mientras los recursos presupuestales para educación han ido aumentando en términos per cápita, no ha ocurrido lo mismo con la asignación

de recursos públicos al sector trabajo. Independientemente de las tensiones entre ambos sectores — rectoría⁶⁸ y orientación de la formación profesional-trabajo—, no se aprecia un esfuerzo presupuestario, ni uno metodológico, que sean relevantes para maximizar el bono demográfico. Las políticas, cuando las hubo, intentaron enfocarse sobre todo en facilitar la inserción laboral de los jóvenes antes que en elevar su empleabilidad en forma sostenida.

Como se ha señalado:

La educación y la mejora de la inserción laboral juvenil tienden a tener políticas consensuales, implican una mejora de la instrucción y una prolongación de la permanencia en el sistema educativo, así como la modernización de las técnicas productivas, asociándolas a los vertiginosos avances de la actualidad. No hay oposición en cuanto al hecho que estas demandas deben, inevitablemente, ser atendidas. El bono supone una tenencia de recursos aplicables a estos fines, y, por tanto, un reto en el difícil camino de los jóvenes, aun cuando sus opciones sean viables (Ruiz, 2016).

Las posibles políticas públicas con esa orientación deben recoger las diversas situaciones en que se encuentran los jóvenes durante su transición de la escuela al trabajo. Como se puede observar en la tabla 1, es muy distinta una ruta de empleabilidad para el joven que culminó los estudios básicos o de bachillerato y que está cursando o culminando estudios superiores que para un joven que, por diversas razones, dejó incompleta su educación básica.

Por ejemplo, si quien no culminó estudios básicos es una joven mujer, esta situación puede ser resultado de un embarazo adolescente que la lleve a la condición de nini. Si se busca igualdad de oportunidades, particularmente para la población más vulnerable, las políticas públicas a seguir en este caso no solo serán educativas o laborales, sino también de protección social, como la provisión de guarderías.

En la ruta de la empleabilidad, la primera inserción laboral (Cavero y Ruiz, 2016) juega un rol fundamental en la futura trayectoria laboral del joven. La evidencia indica que, si esa primera inserción laboral es formal, es más alta la probabilidad de que su trayectoria laboral futura se realice en condiciones de empleo formal. Es decir que, sin duda, aportará mayores “dividendos” al denominado bono demográfico y, por tanto, generará mayor impacto en el bienestar social de la población.

68 Ejercicio del liderazgo y definición de políticas en un determinado tema; competencia determinada por la ley para una u otra entidad pública; competencia excluyente no compartida.

► **Ilustración 1. Diversidad de situaciones en el ámbito laboral-educativo a tomar en cuenta en el diseño de políticas para jóvenes**



Fuente: Ruiz, 2016.

Casualmente, encontramos en la Ilustración 2 la respuesta de las políticas públicas a las diversas situaciones a que alude la Ilustración 1 respecto a la etapa en que los jóvenes están en tránsito de la escuela al trabajo. Es preciso señalar que una respuesta cabal a las demandas de los jóvenes (y adultos) demanda la presencia y la operación efectiva de los servicios públicos de empleo, que a veces se consideran únicamente como bolsas de empleo o intermediación laboral. Si bien no se pueden desligar de esta función, no es la única necesaria para facilitar una transición exitosa de los jóvenes en esa etapa. Las fases de orientación vocacional (coordinadas con el sector Educación), de facilitación de habilidades blandas⁶⁹ y de formación continua son actualmente aspectos que se deben incorporar para garantizar la mayor empleabilidad de la fuerza laboral.

Por lo general, en la región se han ensayado un conjunto de iniciativas públicas según si el destino del joven es el trabajo dependiente o el independiente:

Para inserción laboral

1. Los contratos de formación o aprendizaje
2. Los programas de capacitación laboral juvenil
3. Los programas de subsidio al empleo
4. Los regímenes laborales especiales para jóvenes

Para emprendimientos

1. Programas de cultura emprendedora
2. Ideas de negocio y puesta en marcha
3. Sostenibilidad de los emprendimientos

⁶⁹ Cualidades independientes del conocimiento adquirido y deseables para ciertos trabajos, como el sentido común, el manejo de personas y una flexible actitud positiva. Se las conoce también como habilidades socioemocionales.

► **Ilustración 2. De la escuela al trabajo: asegurando inserción laboral de calidad**



Fuente: elaboración propia.

Como se ha podido observar, el conjunto de respuestas ante las distintas situaciones de los jóvenes no contempla rutas para aquellos que están en condición de nini, es decir, quienes ni trabajan, ni estudian, ni reciben alguna formación. Estas respuestas se enfocan en jóvenes desempleados a quienes se les dificulta la búsqueda de empleo porque, en su mayoría, no han culminado la educación básica ante la necesidad de generar un ingreso económico para atender las necesidades de su hogar o por haberse convertido prematuramente en jefes de hogar.

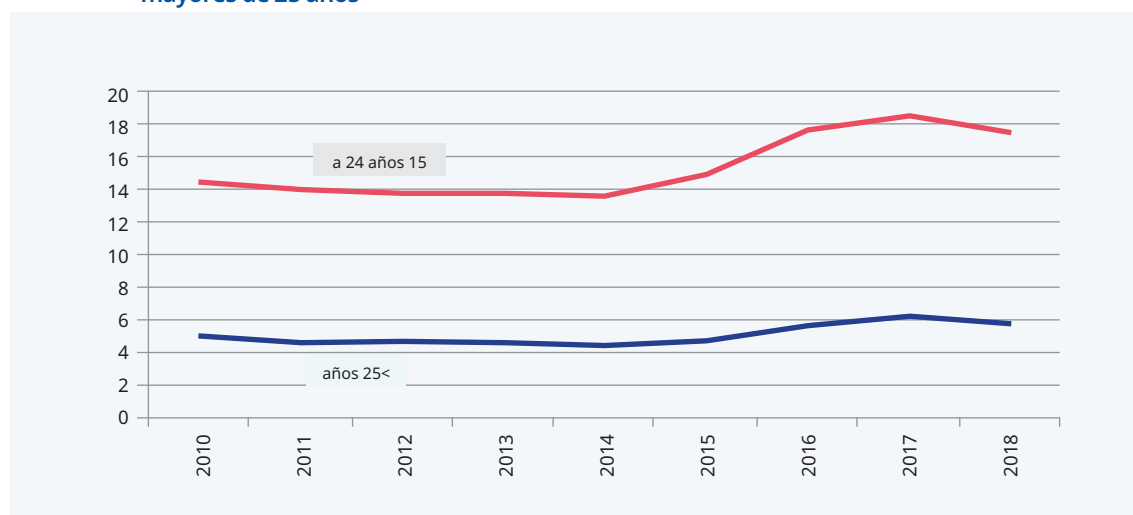
En el caso de las mujeres adolescentes o jóvenes que debieron abandonar la educación básica sin culminarla, la situación se les complica si más adelante pretendieran reinsertarse en la ruta de la escuela al trabajo, sobre todo por razones económicas o por estar a cargo del cuidado de miembros de su hogar o de sus propios hijos.

Para estos ninis, mujeres y hombres —particularmente para quienes ni buscan trabajo, ni estudian, ni apoyan en los quehaceres del hogar—, las respuestas de la política pública deberían ir más allá de los sectores de educación y trabajo. Este grupo, que no ha acumulado capital humano ni por formación, ni por experiencia laboral, ¿cómo podrá obtener ingresos que le permitan cubrir sus necesidades básicas?

► 3. El desempleo juvenil

Una primera constatación es que la desocupación de la población económicamente activa (PEA) joven (15 a 24 años) es más elevada que entre los mayores de 25 años. En los últimos años, en consonancia con la desaceleración económica, particularmente entre 2015 y 2017, el desempleo de los jóvenes creció de forma significativa, llegando al 18,5% en la región. Hacia 2018, esa situación había mejorado levemente, al disminuir su desempleo en un punto, pero no se recuperó los niveles observados hasta 2014 (ver Gráfico 5). Entre 2010 y 2014, el desempleo de los jóvenes había alcanzado un promedio de 13,5%.

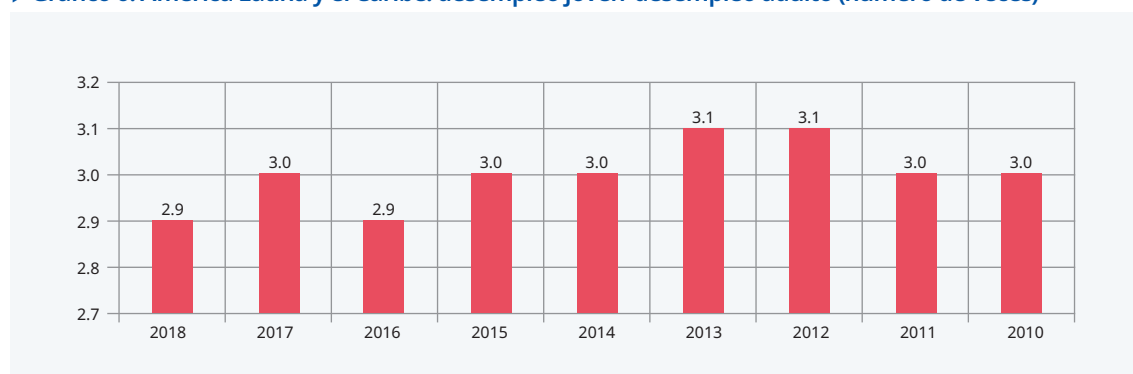
► **Gráfico 5. América Latina y el Caribe: desocupación juvenil (15 a 24 años) y desocupación de mayores de 25 años**



Fuente: ILOSTAT. Disponible en <https://bit.ly/2yVJIQ7>

Por lo general, independientemente del ciclo económico, el desempleo de los jóvenes ha mantenido su distancia relativa respecto al de los adultos (ver Gráfico 6): alrededor del triple, con una dispersión de más menos 0,1.

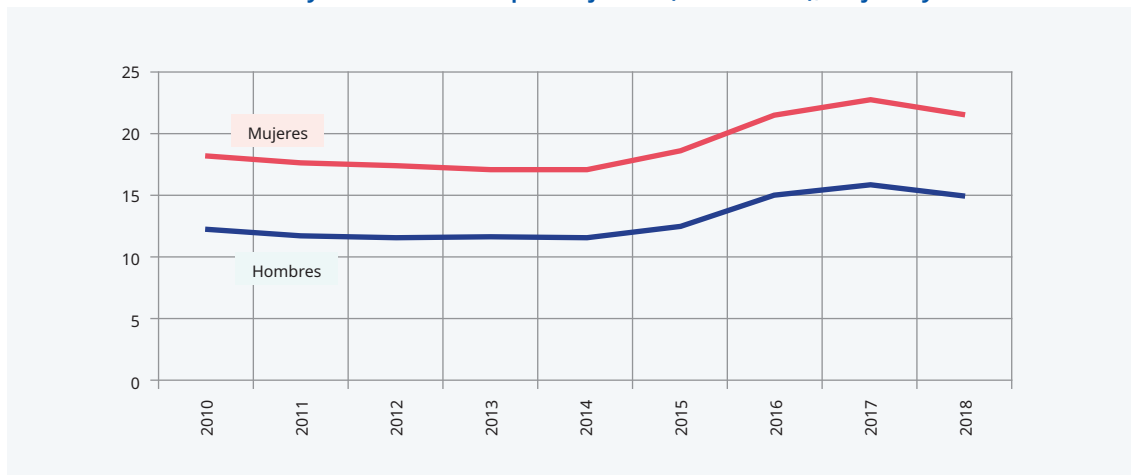
► **Gráfico 6. América Latina y el Caribe: desempleo joven-desempleo adulto (número de veces)**



Fuente: ILOSTAT, disponible en: <https://bit.ly/2yVJIQ7>

Al diferenciar la situación de la PEA joven entre mujeres y hombres, el desempleo abierto de las mujeres es persistentemente más elevado. En el periodo de mayor crecimiento económico (2010-2014), el desempleo de las mujeres jóvenes superó en seis puntos al de sus pares hombres (17% y 11%, respectivamente). Con la desaceleración económica, en 2017 el desempleo de las mujeres jóvenes superaría el 22%, frente al 15% entre los hombres jóvenes; es decir, la brecha se ampliaría en un punto (ver Gráfico 7). En 2018, el desempleo disminuiría un punto para ambos, manteniéndose el de las mujeres por encima del 20%.

► **Gráfico 7. América Latina y el Caribe: desocupación juvenil (15 a 24 años), mujeres y hombres**



Fuente: ILOSTAT, disponible en: <https://bit.ly/2yVJIQ7>

► 4. Los jóvenes que ni estudian ni trabajan

El Proyecto EnGage —como parte de las actividades del Comité de Empleo de la Comisión Europea, y en vinculación con el establecimiento de la Garantía Juvenil⁷⁰ (EnGage, s/f)— acordó que el concepto de nini incluye a los jóvenes de entre 15 y 24 años⁷¹ desempleados o inactivos, según la definición de la OIT, y que tampoco reciben ningún curso de formación o educación.

Aunque, según Elder (2015), no existe una definición estándar para nini. Este concepto, que data de 1999 (Social Exclusion Unit, 1999), incluye a los jóvenes que no estudian, ni trabajan, ni reciben formación. Es necesario tomar en cuenta que este concepto abarca solo a aquellos que no estudian ni reciben formación, y no al total de desempleados jóvenes. De otro modo, la tasa de población nini aparecerá sobreestimada.

El porcentaje de nini es calificado por la OIT como un posible indicador de trabajo decente. Y forma parte de las metas del Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que afirma que:

- Para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

¿Cómo se operativizará el concepto reducir sustancialmente? Sin duda que esto constituye un reto, particularmente en una situación económica que no es la de años atrás, cuando el fuerte crecimiento económico de la región se traducía en una disminución de la desocupación, que incluía a los jóvenes.

Hay dos maneras de formular el concepto nini, según dos distintas aproximaciones. La primera:

⁷⁰ Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426(01)&from=EN)

⁷¹ Este universo se ampliará luego hasta comprender a los jóvenes de 29 años. Ver al respecto Eurofound, 2018.

$$NINI \% = \frac{\text{Número de jóvenes} - (\text{número de jóvenes empleados} + \text{número de jóvenes no empleados que se educan o capacitan})}{\text{Población joven}}$$

Y la segunda, que se conoce como una versión simplificada, se define de la siguiente manera:

$$NINI \% = \frac{\text{desempleados no estudiantes} + \text{inactivos no estudiantes}}{\text{Población joven}}$$

Es preciso tener en cuenta que, bajo el denominativo ‘nini’, se traslapa una situación no homogénea. Hay jóvenes que no estudian ni trabajan, pero que están buscando empleo (sobre todo, hombres). Ello requerirá políticas más específicas para facilitar su inserción laboral, pues este colectivo es más vulnerable dado que, en su mayoría, no ha culminado la educación básica y es muy probable que tenga un déficit de habilidades blandas, que hoy son un elemento relevante en la decisión de contratación.

Pero también están en condición de inactividad (es decir, que no buscan trabajo) jóvenes —en su mayoría mujeres— que se ocupan de tareas del cuidado y de los denominados quehaceres del hogar. Este segmento, que está claramente comprendido en el trabajo no remunerado, es de suma importancia para la reproducción de los miembros del hogar, particularmente por falta de políticas más amplias de protección social. Para este segmento, como ya se ha mencionado, las políticas de reinserción en la ruta de la escuela al trabajo requieren acciones más allá de las laborales y educativas; por ejemplo, la implementación de guarderías cerca del hogar o en el centro de trabajo, y la ampliación de mecanismos de apoyo para adultos mayores carentes de algún esquema previsional.

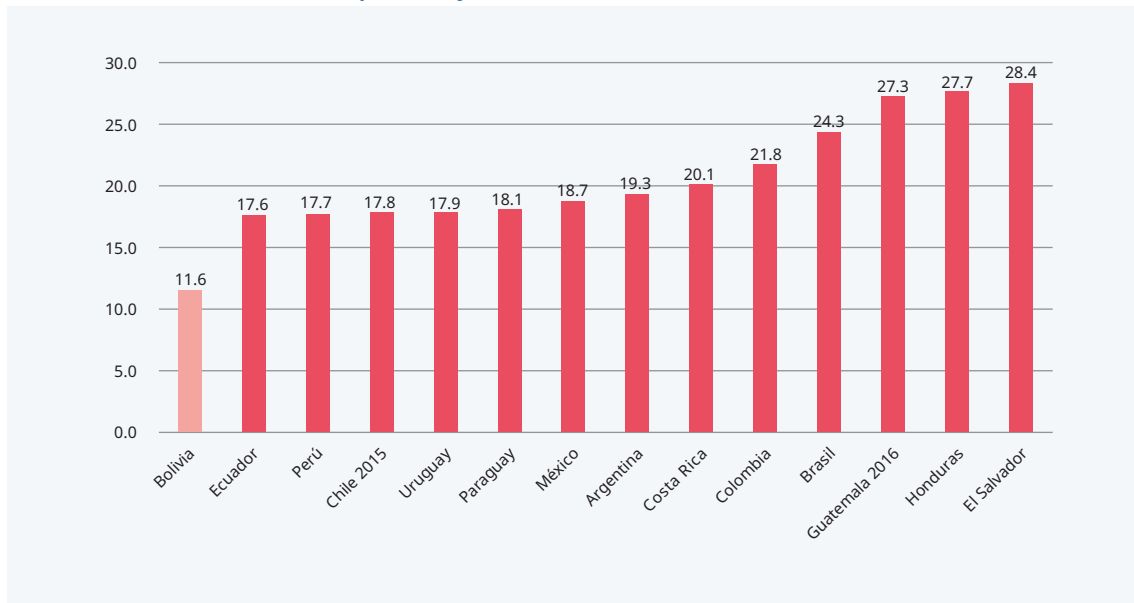
Sin duda que el segmento más vulnerable dentro de la categoría nini es el joven que no está buscando empleo, puesto que, al no estarse formando en un sentido amplio, ni con intenciones de ganar experiencia laboral, no acumulará capital humano; a ello suma habilidades blandas muy poco desarrolladas. La probabilidad de una inserción laboral futura es bastante reducida, con lo cual su tránsito de la escuela al trabajo puede desviarse a actividades disfuncionales.

Resumiendo, la etiqueta nini abarca esas tres categorías: nini en desocupación (buscando empleo), nini en economía del cuidado y nini en ninguna de las anteriores (inactividad plena).

Alguna data regional

En América Latina, la población nini entre los 15 y los 24 años es homogénea. Se la puede categorizar en tres niveles: bajo, medio y alto. Bolivia se ubica en el primer segmento, pues posee menos del 15% de ninis (11,6%). En el siguiente segmento se ubica la mayoría de los países, con una tasa de ninis de entre 17% y 22%. En el nivel alto se ubican cuatro países, con más de 24% de ninis. Tres países andinos se encuentran en el rango inferior (ver Gráfico 8), mientras que tres países de América Central poseen las tasas más elevadas.

► **Gráfico 8. Proporción de jóvenes (15 a 24 años) que no están ocupados, ni estudian ni reciben formación, 2017 (en porcentaje)**

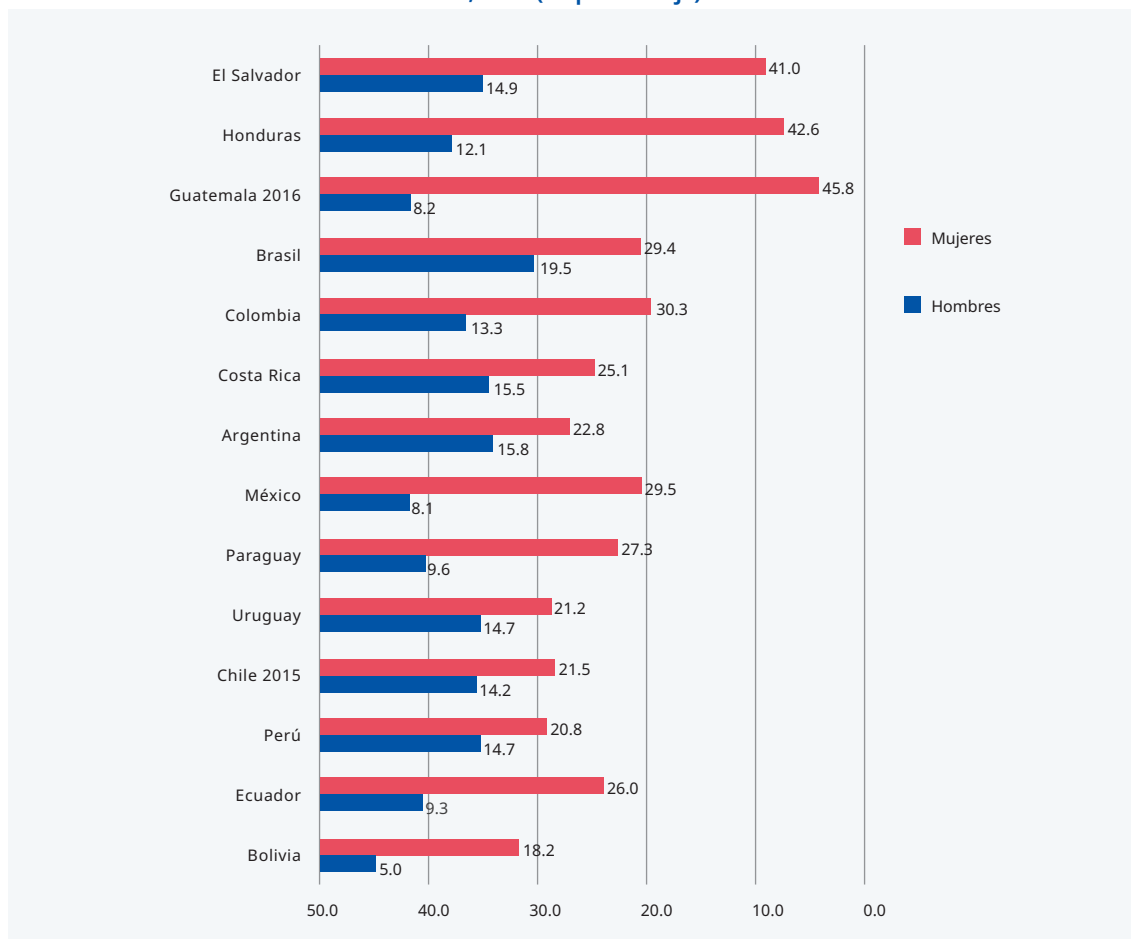


Fuente: http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jsp?MBI_ID=20

Al desglosar a los ninis entre mujeres y hombres, aparece muy nítida la enorme diferencia de participación entre ambos (ver Gráfico 9). Una primera constatación es que en todos los países de la región la tasa de mujeres ninis es más elevada que la de sus pares hombres. Una segunda constatación es que en siete países de los 14 analizados, la tasa de ninis mujeres triplica la de los hombres. De ellos, cuatro corresponden a Centro y Norte América (El Salvador, Guatemala, Honduras y México), mientras que los otros tres, a América del Sur (Bolivia, Ecuador y Paraguay). Complementariamente, habría que añadir que en cinco de los siete señalados, la tasa de hombres nini es inferior al 10%. Y en tres de ellos, todos localizados en Centro América, la tasa de mujeres nini supera el 40%.

Asimismo, hay seis países en los cuales la distancia entre la población nini masculina y la femenina es de menos de 10 puntos: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay (ver Gráfico 9).

► **Gráfico 9. Proporción de jóvenes mujeres y hombres (15 a 24 años) que no están ocupados, ni estudian ni reciben formación, 2017 (en porcentaje)**



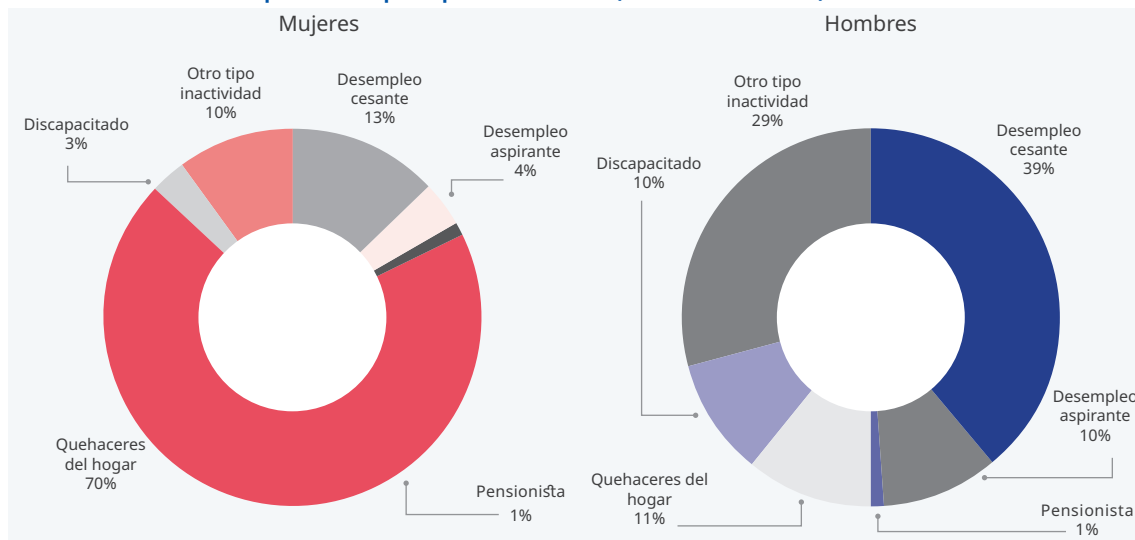
Fuente: http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI_ID=20

Considerando un rango etario más amplio de ninis, de 15 a 29 años, se ha encontrado que su composición interna difiere drásticamente si se trata de hombres o de mujeres (ver Gráfico 10). Por ejemplo, en el caso de los hombres, la categoría Desempleo (cesante y aspirante⁷²) representa cerca de la mitad de ellos (49%) y es la más importante. En el caso de las mujeres, la categoría Quehaceres del hogar es la más representativa (70%).

En el caso de los hombres, la segunda categoría más representativa es la de Otro tipo de inactividad (29%), lo que resulta muy preocupante, pues significa que estos jóvenes están fuera de cualquier espacio de socialización funcional y pueden resbalar a actividades ilegales. En el caso de las mujeres, la segunda categoría es Desempleo, con un 14%, más de naturaleza cesante que aspirante, al igual que en el caso de los hombres. En Otro tipo de inactividad hay un 10% de mujeres ninis. La condición de discapacitado aparece en un 10% en el caso de los hombres y en un 3% en el de las mujeres.

⁷² El desempleo aspirante es el que tiene lugar cuando se busca la primera inserción laboral. El desempleo cesante indica que el buscador de empleo ya ha tenido alguna experiencia laboral previa.

► **Gráfico 10. América Latina: jóvenes (15-29 años) que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación por tipo de actividad (alrededor de 2014)**

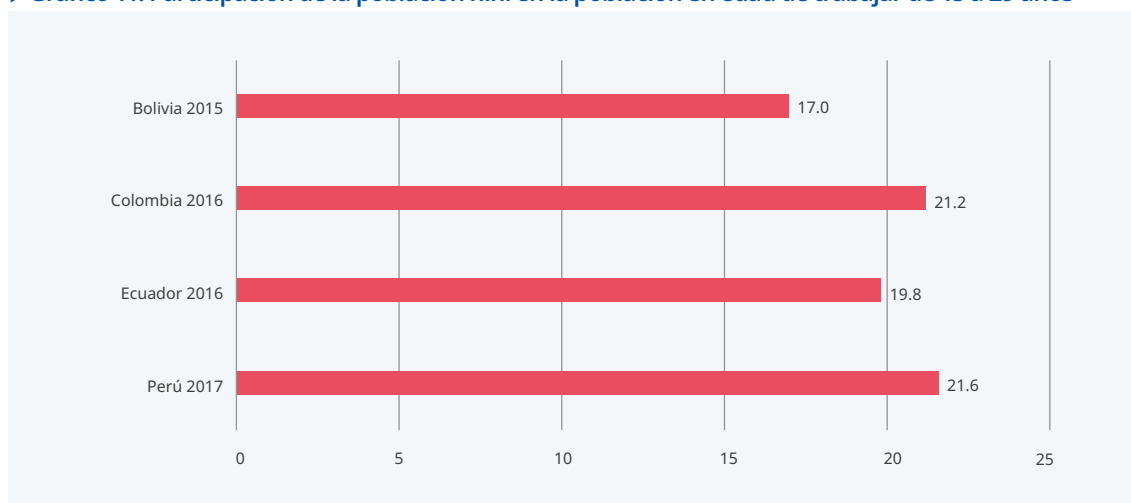


Fuente: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40721/1/LCG2689_es.pdf

► 5. Situación de la población nini en los países andinos

Algunos de los rasgos comunes de la población nini de 15 a 29 años en los países andinos son:

- Un rostro femenino altamente concentrado en la economía del cuidado y en los denominados quehaceres del hogar. Una parte de dicha condición se explica por la elevada presencia de embarazo adolescente, lo que impide a esta población culminar los estudios básicos o de bachillerato, restándole oportunidades laborales remuneradas;
- Alta concentración en las zonas urbanas, con una participación muy importante de los hombres en la categoría de Desempleo, situación que, sumada a su salida de los procesos formativos formales, los coloca en las puertas de la exclusión laboral;

► **Gráfico 11. Participación de la población nini en la población en edad de trabajar de 15 a 29 años**

Fuente: Informes país en base a Encuestas de hogares nacionales.

- Las mujeres nini, mientras tanto, se concentran en el cuidado y quehaceres del hogar, con menor presencia en la desocupación, a diferencia de sus pares hombres, que tienen una presencia no marginal en la categoría Otra actividad, concepto que define a los ninis que no están buscando trabajo y tampoco están apoyando en los quehaceres del hogar. Es decir que están en nada, lo cual los coloca en una situación más vulnerable con una probabilidad muy alta de caer en actividades disfuncionales;
- Respecto de sus pares no ninis, estos revisten una situación de retraso educativo, de mayor deserción en los estudios y con una mayor concentración en los niveles de educación básica o de bachillerato. Esto, sin embargo, no niega la presencia de una población nini con estudios superiores, más incompletos que completos.

En este texto no profundizamos en el caso de Bolivia, que es objeto de un artículo específico en esta misma publicación.

Colombia⁷³

En 2016 había unos dos millones y medio de jóvenes entre 15 y 29 años que ni trabajaban ni asistían a un curso de educación formal: el 21,2% de la población de dicho rango etario. La mayoría de los ninis (el 65%) son inactivos que no estudian. Su número bajó entre 2008 y 2010, para luego mantenerse alrededor de un millón 600 mil. El restante 35% es representado por los ninis desocupados, cuya evolución en los ocho años considerados (2008-2016) se relaciona con el ciclo económico, aunque con fluctuaciones no muy marcadas.

El 70% de nini colombianos (un millón 755 mil personas) tiene entre 15 y 24 años; el restante 30% (casi 800 mil personas) tiene más de 25 años. Entre los ninis inactivos, muchos jóvenes —especialmente mujeres (el 87,1%, frente al 22,5% de hombres)— en realidad trabajan en tareas domésticas no remuneradas y en tareas del cuidado (principalmente de sus hijos). Las mujeres prevalecen sobre todo entre los inactivos en el rango etario de 25 a 29 años: son el 90% en este rango. En rangos etarios menores, las mujeres representan alrededor del 75% del total de inactivos. Entre los ninis desocupados, su participación cae al 55-60%.

⁷³ Texto extraído del documento elaborado para Colombia por el consultor Stéfano Farné.

A lo largo del tiempo, las mujeres nini han disminuido más rápido que los hombres, en especial aquellas en condición de inactividad. Sin embargo, en 2016 ellas representaban el 30,4% de las mujeres entre 15 y 29 años, mientras que los ninis hombres eran solo el 11,9%.

En las zonas urbanas del país⁷⁴ reside el 70% de ninis del país. Sin embargo, en 2016, en las áreas rurales, el 26,8% de los jóvenes entre 15 y 29 años calificaron como nini, frente al 19,6% en las áreas urbanas. La gran mayoría de nini (un 87% en 2016) ha declarado tener, como máximo, el diploma de educación secundaria o algunos años de educación terciaria, siendo los jóvenes con grado de bachiller y con estudios superiores incompletos el grupo más numeroso, con casi el 45% del total. Proporcionalmente a la población con el mismo nivel educativo, los jóvenes que no estudian ni trabajan son muy numerosos entre los que no alcanzaron a completar la primaria, incidencia que tiende a disminuir conforme aumentan los años de estudio. Aun así, en 2016, un 15% de profesionales clasificaba como nini.

Ecuador⁷⁵

En el 2016, los jóvenes de 15 a 29 años que solo estudian representaban el 31,1%, mientras que los sisis (sí estudian y sí trabajan) representaban el 8,2%. Los que solo trabajan representaban el 40,9%, mientras que los ninis representaban el 19,8% de los jóvenes.

Una mirada al total de nini muestra que, de cada 10 jóvenes, siete tienen entre 15 a 24 años, mientras que 3 de cada 10 tienen entre 25 a 29 años. Es decir, afecta principalmente a los más jóvenes, que son los que, según su trayectoria educativa, tendrían que estar estudiando.

Entre los ninis hay una gran presencia de mujeres (76,3%). Es importante señalar que alrededor del 55% del total de ninis son amas de casa. Es decir, ni estudian ni trabajan ni buscan trabajo activamente, pero sí realizan actividades en el hogar, lo que demanda parte de su tiempo. Esta población comprende por lo general a las más jóvenes (el 58,2% tiene entre 15 a 25 años), con primaria y secundaria incompleta.

Del total de ninis, el 19,3% son desocupados y el 80,7% son inactivos. Es decir que 164.242 jóvenes ni estudian ni trabajan, pero están buscando trabajo activamente, mientras que 687.619, ni estudian ni trabajan ni están buscando trabajo activamente. En ambos casos, hay una mayor prevalencia de ninis en las zonas urbanas (más del 70%). Del total de ninis desocupados, el 46,7% son hombres y el 53,3% son mujeres. De igual modo, el 86,4% habitan en el área urbana, y se concentran en su mayoría en Guayas (31,8%). Las provincias con mayor presencia de ninis desempleados son Pichincha (26,3%) y Esmeraldas (4,1%).

En cuanto al nivel educativo de los ninis desocupados, predomina el secundario, 63,7%, mientras que el 22,5% tiene educación superior no universitaria y universitaria.

Perú

En 2017, los jóvenes de 15 a 29 años que solo estudian representan el 21,6%, mientras que los sisis representan el 11,2%. Los que solo trabajan representan el 45,6%, mientras que los ninis representan el 21,6% de los jóvenes. Una mirada al total de ninis muestra que siete de cada diez tienen entre 15 y 24 años, mientras que los tres restantes tienen entre 25 y 29 años. Es decir, concentra a los más jóvenes, siendo ellos los que, de acuerdo a su trayectoria educativa, tendrían que encontrarse estudiando. Del total de ninis, el 16,6% son desocupados y el 83,4%, inactivos. Es decir, 289.418 no estudian ni trabajan, pero están buscando trabajo activamente, mientras que 1.452.316 no estudian ni trabajan ni están buscando trabajo activamente. Cabe precisar que esta cifra incluye a un porcentaje bastante alto de mujeres que realizan trabajo no remunerado en la economía del cuidado.

⁷⁴ En un país donde el 70% de la población es urbana.

⁷⁵ Texto tomado del informe país elaborado por la consultora Carolina García. El informe de Perú contó también con la participación a un inicio de dicha consultora.

Por ello es que entre los ninis hay una gran presencia de mujeres: el 63,7%. Un 60% de este total de ninis mujeres se ocupa de los quehaceres del hogar. Del total de ninis inactivos que se dedican a los quehaceres del hogar, el 81,6% son mujeres (707.903), frente a 33,2% de sus pares hombres (159.839). Asimismo, en este grupo, el 64,8% son jóvenes de 15 a 24 años.

Hay una mayor prevalencia de ninis en las zonas urbanas (más del 80%), siendo Lima el departamento con mayor presencia de ninis: alrededor del 33% de los inactivos y del 45,6% de los desempleados. Del total de ninis desocupados, el 52,1% son hombres, mientras que el 47,9 son mujeres. De igual modo, el 96% de ninis desocupados habitan la zona urbana, y se concentran en su mayoría en Lima Metropolitana (48,5%). Los departamentos con mayor presencia de ninis desempleados son Callao (5,9%) y La Libertad (5,1%).

En cuanto al nivel educativo de los ninis, entre los desocupados predomina el secundario completo (39,2%); el 38,5% tiene educación superior no universitaria y universitaria incompleta y completa. Ocurre lo contrario cuando se hace un análisis del total de inactivos, entre quienes se observa que el porcentaje de mujeres supera significativamente al de hombres (66,8% frente a 33,2%).

► Bibliografía

- Bloom, David y Jeffrey G. Williamson.** *Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia*, En: The World Bank Economic Review, vol. 12, núm. 3: 419-55, 1988. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/934291468206034843/pdf/772740JRNOWBER0Box0377301B00PUBLIC0.pdf>
- Bloom, David E.; David Canning y Jaypee Sevilla.** *The Demographic Dividend. A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*, En: Population Matters a Rand, Program of Policy-Relevant Research Communication, 2003. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2007/MR1274.pdf
- Cavero, Denice y Claudia Ruiz.** *Do working conditions in young people's first jobs affect their employment trajectories? The case of Peru*, En: Work4Youth publication series, núm. 33. International Labour Office (ILO), Ginebra, 2016. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_445868.pdf
- Elder, Sara.** *What does NEETs mean and why is the concept so easily misinterpreted?*, En: Technical Brief 1, OIT, 2015. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_343153.pdf
- EnGage, s/f.** ¿Quiénes son estos ninis? Disponible en <http://lpenage.eu/es/index.php/inicio/recursos-de-formacion/quienes-son-estos-ninis/>
- Eurofound.** *NiNis*. 2018. Disponible en <https://www.eurofound.europa.eu/es/topic/neets>
- OIT.** *OIT, trabajo decente y juventud en América Latina, Políticas para la acción*. Informe Lima OIT, 2013. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf
- Pinto Aguirre, Guido.** *El bono demográfico en América Latina: El efecto económico de los cambios en la estructura por edad de una población*, En: Revista Población y Salud en Mesoamérica, revista trimestral de la Universidad de Costa Rica, vol. 13, núm. 1, ensayo 2, enero-julio, 2016. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15517/psm.v13i2.218632015>
- Ruiz, Claudia.** *Promoción del empleo juvenil en Perú: estrategias de primer empleo*. Presentación en PPT en Taller sobre empleo juvenil, Lima, 22 de noviembre de 2016.
- Social Exclusion Unit corp. creator.** *Bridging the gap: new opportunities for 16-18 year olds not in education, employment or training, presented to Parliament by the Prime Minister*, Reino Unido, 1999. Disponible en: <https://dera.ioe.ac.uk/15119/2/bridging-the-gap.pdf>



► Impacto del COVID-19 en el empleo en Perú durante la emergencia y post-emergencia⁷⁶

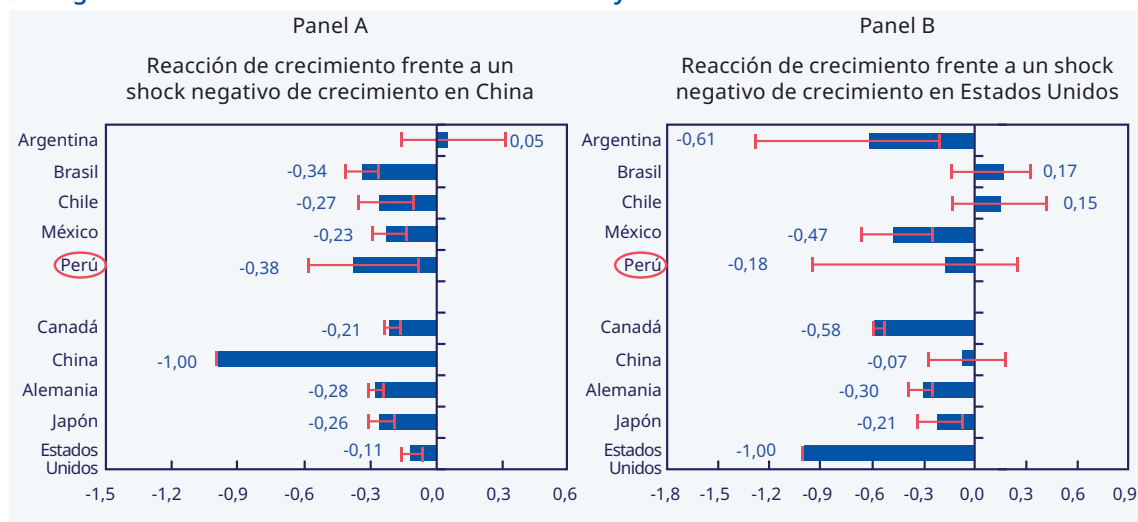
⁷⁶ **Nota de los editores:** El presente texto es una transcripción de la presentación organizada por DESCO y realizada el 21 de julio de 2020 por Julio Gamero, sobre el impacto de la COVID-19 en el empleo durante la emergencia y post-emergencia sanitaria. La misma corresponde a un estudio más amplio de notas técnicas de la OIT denominado *Perú: Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales*, desarrollado en coautoría con Julio Pérez.

► 1. Los choques externo e interno

Con ello me refiero a los choques que han afectado el mercado laboral producto de la implementación de las medidas de emergencia sanitaria interna. Pero que son producto también de la desaceleración económica mundial a raíz de los procesos recesivos de disminución del comercio internacional. Estos últimos, resultado de lo acontecido en China y de las complicaciones en las cadenas globales de producción en EE. UU y en la Unión Europea. Todo ello acaba repercutiendo en países como el nuestro.

Por ejemplo, en esta información del Fondo Monetario Internacional publicada hace unos meses (ver Imagen 1), se aprecia al lado izquierdo la reacción del crecimiento a un *shock* negativo en China y al derecho el impacto en el PBI de los países frente a un *shock* negativo del crecimiento en EE. UU. Como se ve el Perú está más vinculado comercialmente a China que a EE. UU, es decir, el impacto es más fuerte respecto a la desaceleración China que frente a los problemas de EE. UU. Este es un primer punto, en tanto no se recupere el comercio internacional, es decir nuestra demanda externa, la exportación de diversas de nuestras materias primas o productos básicos se ve afectada. Eso acaba restando nuestro nivel de actividad y también los ingresos fiscales. Y, si, nuestro nivel de actividad se ve afectado, también nuestro nivel de empleo.

► Imagen 1. Efectos de shocks de crecimiento en China y Estados Unidos



Nota: Se muestra la variación porcentual del PBI de cada país asociada con un descenso del 1 por ciento en el crecimiento del PBI real de China (panel 1) / Estados Unidos (panel 2), junto con los intervalos de error de los percentiles 16 y 84.

Fuente: FMI (2019). Impacto en América Latina de caídas del crecimiento en China y Estados Unidos. Octubre de 2019 [en línea] <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/WHD/2019/October/Spanish/spa-spillovers.aspx?la=es>

Otro elemento a tomar en cuenta para afrontar la fase de confinamiento, aunque esta etapa culminó hace un par de meses en el país, son los datos que tenemos a nivel de los Países Andinos, en términos de ver el espacio fiscal con que cuentan los países para poder afrontar los retos de la recuperación de la economía (ver Imagen 2). El Perú es uno de los países de la región que tiene más fortaleza fiscal. De hecho, posee ratios de deuda pública frente al PBI que, en comparación a otros países son bastante bajos. Esto significa que el Perú puede tomar deuda sin alterar los niveles de clasificación de riesgo, un hecho que el Ministerio de Economía tiene muy presente.

En la última columna se observa el nivel de reservas internacionales. La cifra es de noviembre del año pasado, sin embargo, ayer unos colegas de Ecuador me decían que ellos ya no estaban en 4175 millones

sino en 2000 millones de reservas internacionales. En el caso del Perú se trata de una cifra bastante importante. Y si, además, dividimos entre la población de cada país, el per cápita, este es todavía mucho más alto. Colombia, el país que se acerca más, tiene 52 millones de habitantes y Perú tiene 32 millones.

► **Imagen 2 . Situación macroeconómica de países andinos previa a la pandemia del COVID-19**

Países	PBI (var % promedio anual 2015 – 2019)	Deuda pública bruta (del Gobierno Central, % PB, a junio 2019I)	Ingresos tributarios (Para Bolivia es año 2018. Para el resto, último trim 2019)	Reservas internacionales brutas (USD millones, a noviembre 2019)
Bolivia	4.12	35.0	17.8	6,941
Colombia	2.46	49.2	14.1	53,091
Ecuador	0.50	46.3	14.3	4,175
Perú	3.22	22.8	17.0	67,686

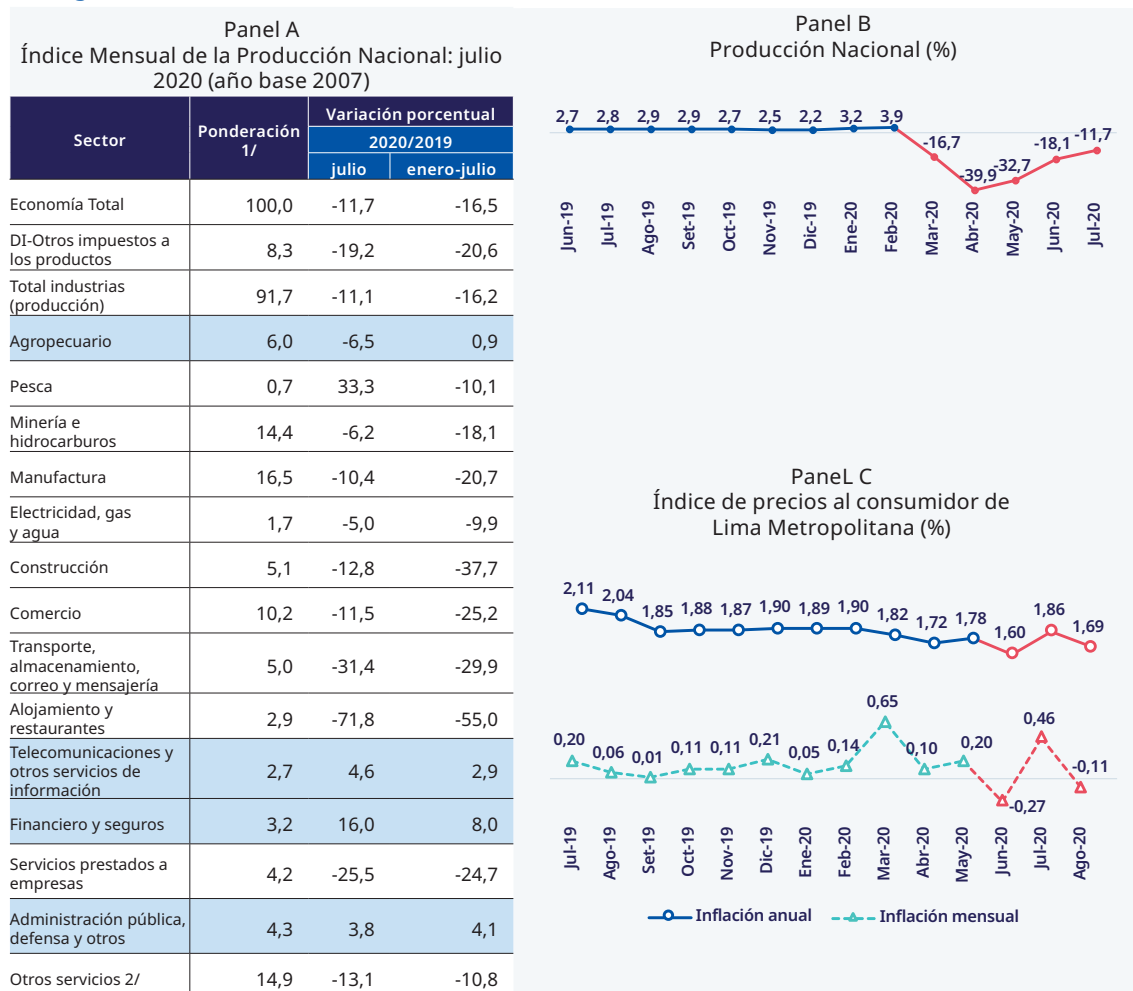
Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019

El resultado del choque externo (ver Imagen 1) se aprecia ahora en la Imagen 3, que describe el choque interno generado a partir del confinamiento. Este, como sabemos, supuso la imposibilidad de realizar actividades económicas no esenciales durante los meses de su aplicación más drástica. Esta es la información del índice mensual de la producción nacional al mes de mayo de este año. En ella se observa una caída frente al mes de mayo del año pasado que fue cerca del 33%. Sin embargo, en la gráfica del lado superior derecho, se puede observar que ese 32,8% de caída, es menor que el 40,5% de abril y superior al registrado en marzo. Es decir, marzo, abril y mayo, especialmente a partir del dieciséis de marzo, son los meses que muestran la trayectoria del nivel de actividad de ese fuerte decrecimiento producto de las medidas de confinamiento.

Se observa en la tabla que está al lado izquierdo de la imagen (ver Imagen 3), que, si bien, la economía respecto al mes de mayo del año pasado cayó en 33%, los primeros cinco meses de este año con respecto al año pasado la disminución asciende a -17%. Este porcentaje va a ir disminuyendo con el transcurso de los meses del año y la ausencia de medidas de confinamiento frente a un rebrote de magnitud que pueda retrotraer más el nivel de actividad.

Quisiera llamar la atención sobre algunas actividades económicas específicas, porque en ese contexto hubo actividades económicas que continuaron operando. Estas son las vinculadas a las industrias de bienes esenciales como el sector agropecuario que muestra signos positivos, el sector financiero y de seguros, el sector de la administración pública y el sector de las telecomunicaciones (salvo la leve caída del mes de mayo) Estas aún registran, en el acumulado de enero y mayo, un comportamiento positivo. En el lado inferior derecho (ver Imagen 3) observamos una situación común en los demás países de la región: la presencia de presiones inflacionarias. Es decir, hay presiones a la inflación baja e, incluso inflación negativa. Los precios, en promedio, han caído como resultado del debilitamiento de la demanda interna. El país, en este caso Lima, ya traía una inflación anual a la baja que se observa en la línea superior de inflación (ver Imagen 3). La inflación anual en mayo del 2019 era de 2,73 y a mayo de este año es 1,70. Es probable que al final del año esto esté alrededor del 1% o menos. Lo que se observa es que efectivamente en todos estos meses, salvo el mes de marzo, la inflación ha sido considerable. Esto respecto al nivel de las medidas y el impacto a nivel macro de la pandemia, tanto a externo como interno.

► **Imagen 3. Profunda desaceleración de la economía nacional**



Nota: El cálculo correspondiente al mes de julio de 2020 ha sido elaborado con información disponible al 14-09-2020.

1/ Corresponde a la estructura del PBI año base 2007. 2/ Incluye servicios inmobiliarios y servicios personales.

Fuente: INEI.

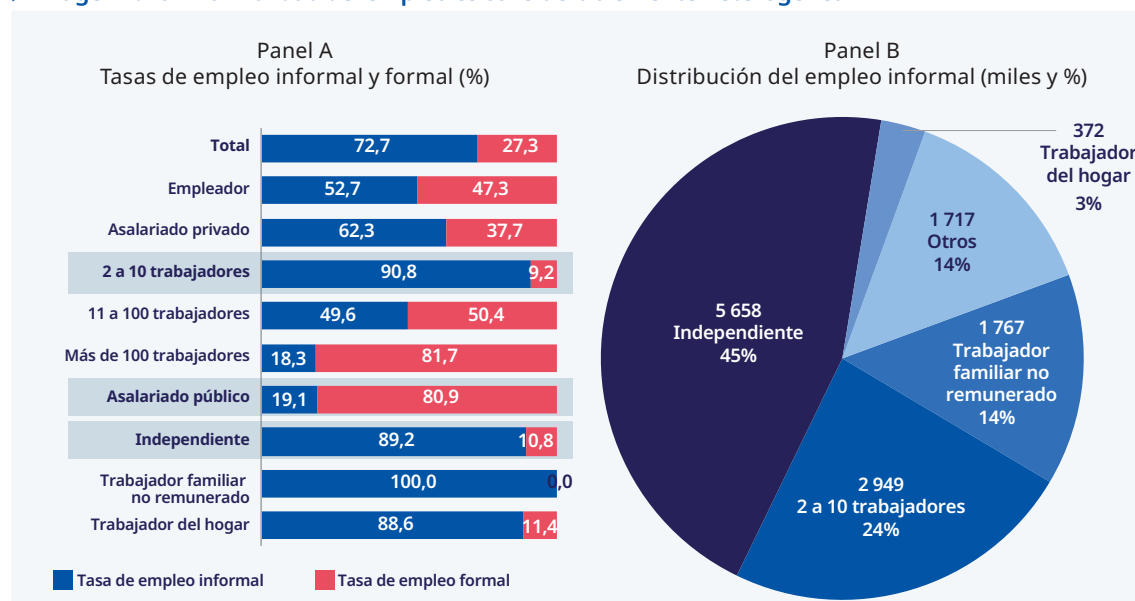
► 2. El impacto del COVID-19 en el mercado laboral

Antes de referirnos al impacto de los meses de abril, mayo y junio, propiamente dicho, quisiera presentar dos características del mercado laboral. La primera tiene que ver con algo que mencionamos antes, el empleo informal. El famoso “setenta-treinta”, una idea que esconde una realidad bastante heterogénea. Quisiera llamar la atención sobre dos aspectos. El primero es que cuando se habla de 70% de informalidad y 30% de formalidad, se asume o presume que se habla de una cifra homogénea. Es decir, se asume que todos los informales lo son porque no tienen seguridad social o porque no poseen un contrato. Sin embargo, la situación es muy distinta, porque el empleo informal en el Perú tiene diferentes rostros. Hay algunos que son los de asalariados privados o públicos, de asalariados en empresas más pequeñas o más grandes y otros de trabajadores independientes que, son no asalariados o familiares no remunerados. Lo que se muestra en color celeste más claro (Imagen 4), es las tasas de empleo informal. Ahí, en el

trabajo independiente, el empleo informal es cerca del 90%. En las empresas de dos a diez trabajadores es 91%. En las empresas más grandes (de más de cien trabajadores) hay un 18% de empleo informal, esto debería tender a ser cero. En el sector público, los locadores de servicios representan el 19% del empleo informal. Como se ve, dada la naturaleza diversa del empleo informal, no se puede proponer políticas homogéneas para acelerar tránsitos de la informalidad a la formalidad.

En el empleo informal, que supera los once millones, se concentran dos colectivos: el de los independientes (5,7 millones) y el de los trabajadores asalariados del sector privado en empresas de dos a diez trabajadores, (cerca de 3 millones). Llamo la atención sobre este punto, porque es ahí donde ya están circulando algunas medidas para recuperar el empleo. Los independientes, por definición, están fuera de la regulación laboral, son no asalariados. Es decir, en ese caso rigen otros criterios de la razón por la que están en la informalidad y no tienen registro ni RUC. Sin embargo, hay cerca de 3 millones que son trabajadores asalariados en empresas de dos a diez trabajadores con niveles de informalidad muy altos. Cabe señalar que, en el año 2002 se generó la Ley 28015, que implementó un régimen laboral especial para los trabajadores de empresas más pequeñas. Estos trabajadores poseen derechos laborales en mucha menor magnitud que de los trabajadores en régimen general. Supongamos que, de un sueldo básico de 100, un trabajador del régimen general, por efecto de las gratificaciones, CTS, vacaciones y todos los otros beneficios llega a percibir 156. En cambio, en el caso de los trabajadores de las empresas más pequeñas de este hipotético sueldo de 100 llegan a percibir 105. Esto demuestra que, bajando costos laborales, aunque son llamados salariales, la informalidad no se reduce a cero. Por el contrario, sigue representando el 91% de la informalidad en este sector. Es importante resaltar esto porque, entre las medidas que ya están circulando para recuperar el empleo hay varias que le siguen atribuyendo a los costos laborales, a la regulación laboral, la persistencia de la informalidad. Es por ello que una mayor fiscalización, como la de las empresas más grandes, o que el Estado asuma que, sin locadores de servicios, el sector informal en el sector público se reduce a cero.

► Imagen 4. La informalidad del empleo es considerablemente heterogénea



Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares.

Otro elemento importante, que quisiera presentar se refiere a la discusión sobre la pertinencia de una política social más focalizada, para transitar a esquemas más universales de pisos de protección social. Esto me ayuda a explicar una de las razones de una situación de la que fuimos testigos todos, transcurrido mes y medio del confinamiento: las caminatas de retorno a las regiones. Así como también la explosión de vendedores ambulantes en el mes pasado. La Imagen 5 es una matriz que cruza de izquierda a derecha el número de perceptores, es decir, aquellos que aportan ingresos laborales a los hogares. De arriba hacia abajo observamos el número de miembros del hogar que va de una a seis o más personas. Es importante atender esto, porque todas las medidas de focalización y de medición de la pobreza monetaria suponen un hogar en el cual en promedio hay dos perceptores de ingresos. Es por eso que la canasta básica o canasta de pobreza, se divide entre dos perceptores. Es así que se traza la línea de pobreza monetaria y también donde se ubica la remuneración mínima. Sin embargo, si bien en promedio es válido afirmar que son cerca de dos perceptores los que aportan al hogar en términos de ingresos, sabemos que en sociedades muy desiguales como la nuestra los promedios son referenciales. Porque si hay muchos con poco y pocos con mucho, el promedio se convierte en algo referencial. Si coloco la pierna izquierda en un balde de agua fría y la derecha en un balde de agua caliente, no voy a decir que en promedio el agua está tibia”; es una frase común entre estadistas y economistas. Y es justamente lo que grafica la imagen. El 47% de hogares está compuesto de uno a dos perceptores para uno o dos miembros. Pero luego vemos hay un perceptor para hogares con tres, cuatro, cinco o seis miembros. Esto hace que medidas como los bonos, que toman unidad de referencia el hogar, se basen en el supuesto de que todos los hogares son homogéneos, cuando no es así. Sobre todo, si consideramos que cruzando esta información con la de los empleos informales y formales la realidad es todavía más dramática. A diferencia de otras crisis, y sobre todo en la etapa de confinamiento más estricto, el sector informal no ha sido un refugio, como en ocasiones anteriores. Por el contrario, el sector informal ha sido el más afectado por las medidas de confinamiento.

► **Imagen 5. Perú: miembros del hogar según perceptores de ingresos**
Empleo formal e informal

Miembros del hogar/ perceptores	Tipo de empleo	1 perceptor	2 perceptores	3 perceptores	4 perceptores	5 perceptores	6 o más perceptores	Total
1 miembro	Empleo formal	23%	-	-	-	-	-	23%
	Empleo informal	77%	-	-	-	-	-	77%
2 miembros	Empleo formal	24%	27%	-	-	-	-	26%
	Empleo informal	76%	73%	-	-	-	-	74%
3 miembros	Empleo formal	29%	35%	32%	-	-	-	33%
	Empleo informal	71%	65%	68%	-	-	-	67%
4 miembros	Empleo formal	31%	34%	36%	34%	-	-	34%
	Empleo informal	69%	66%	64%	66%	-	-	66%
5 miembros	Empleo formal	26%	31%	32%	34%	43%	-	31%
	Empleo informal	74%	69%	68%	66%	57%	-	69%
6 miembros	Empleo formal	20%	25%	25%	29%	34%	35%	27%
	Empleo informal	80%	75%	75%	71%	66%	65%	73%
Total	Empleo formal	26%	32%	31%	31%	35%	35%	30%
	Empleo informal	74%	68%	69%	69%	65%	65%	70%

Nota: Se considera como perceptor aquella persona ocupada que percibe ingresos en el periodo de referencia. El empleo informal se calcula en base a la metodología de la OIT, que comprende aquellos trabajadores que laboraron en unidades productivas que no cuentan con RUC registrado en SUNAT o aquellos asalariados que no cuentan con beneficios sociales como seguro de salud pagado por el empleador.

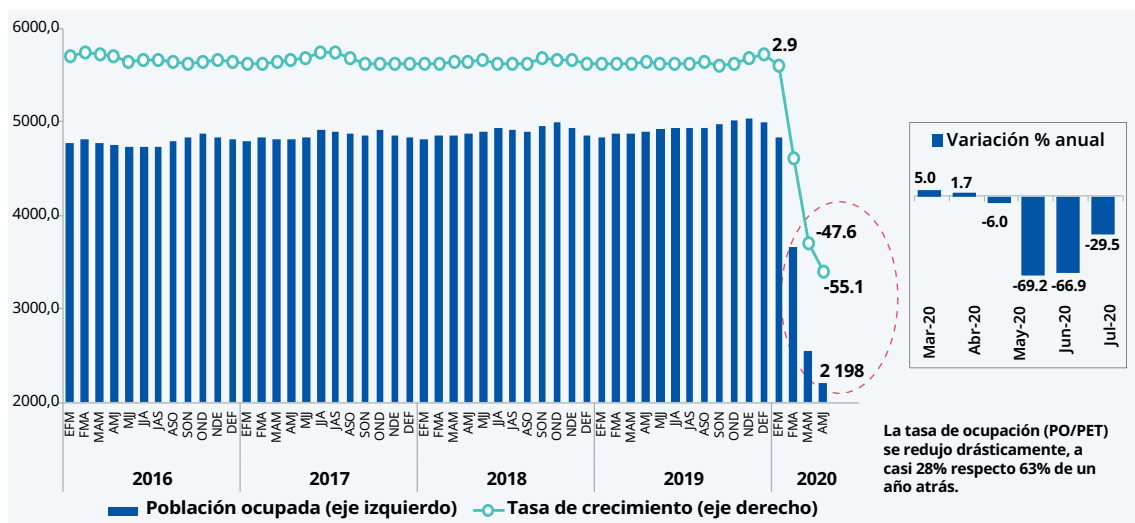
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, 2018 - INEI.

En términos del impacto directo en los meses de mayor confinamiento, se observa la caída en la población ocupada (ver Imagen 6). Los datos que se muestran son de Lima, hay datos nacionales hay hasta marzo y seguro a tendremos la información hasta julio. En el caso de Lima Metropolitana, que es el mercado laboral más extenso del país, se observan las siguientes características, respecto de su comportamiento y la magnitud del impacto. Que ha sido dramático, brutal. Se han perdido 2,7 millones de empleos de un

mes a otro. Nótese que la información en la imagen muestra un trimestre móvil. Esto quiere decir que junio contiene los datos de abril, mayo y junio y estos se contrastan con el periodo similar del año pasado, en términos de sus variaciones. Como se ve, el derrumbe ha sido elocuente en términos de la pérdida de puestos de trabajo. Sin embargo, también vemos al lado derecho (ver Imagen 6) que esa variación anual, muy negativa en términos de puestos de trabajos perdidos, ya en junio se ha reducido prácticamente a la mitad. Esto se debe a la reapertura y el ingreso a nuevas fases de la reactivación del sector productivo.

Cabe señalar que lo más relevante no solo en el Perú, sino también en todos los países de la región, para explicar lo acontecido en términos de empleo es fijarse en la tasa de ocupación. La tasa de ocupación es la población ocupada entre la población en edad de trabajar. Esta se redujo drásticamente, el año pasado en el periodo similar era de 63% y a julio de este año bajo a 28%. Es más relevante prestarle atención a la tasa de ocupación, porque vamos a ver que las tasas de desocupación en el caso de Lima y el de los otros países, no han subido tanto como uno pudiera haber presagiado. Cuando la mayor cantidad de gente fue confinada a sus hogares, solo cuatro industrias esenciales podían continuar con sus labores. El resto de la población que se encontraba confinada, estaba impedida de salir a buscar trabajo, sobre todo quienes encuentran en la venta ambulante sus ingresos del día a día y necesitan una interacción con las personas. Esa la población fue llevada a la inactividad, salió de la población económicamente activa y por eso que las tasas de desocupación en el caso de Lima han llegado a 16%. Sin embargo, más elocuente es la caída en la tasa de ocupación. Porque esas personas quedaron en sus casas sin la posibilidad de buscar trabajo. Esa es la condición para estar desocupado: buscar trabajo y no encontrarlo. Si yo no busco trabajo, no soy parte de la desocupación, porque estoy fuera de la PEA.

► Imagen 6. Más de 2,7 millones de empleos perdidos en Lima Metropolitana



Fuente: INEI, Encuesta Permanente de Empleo.

En términos de segmentos poblacionales, lo que encontramos es que esto ha afectado, en términos porcentuales, de manera distinta a hombres y mujeres. Las mujeres han perdido más trabajos. En cuanto a edades son los jóvenes los más afectados. Dos de cada tres jóvenes tenían una ocupación el año pasado y hoy ya no la tienen. En Lima Metropolitana la cantidad de jóvenes que permanecen ocupados es de únicamente 260 mil. Respecto de niveles de calificación, vemos que los trabajadores con menor nivel de calificación relativa, con estudios primarios y secundarios, son los que porcentualmente han perdido más ocupación. Esto está relacionado con quien tenía la posibilidad de continuar trabajando, realizando trabajo remoto y quien no poseía los medios para hacerlo. Los trabajadores con mayor nivel de calificación son los que pueden, han podido y continúan trabajando de manera remota, a diferencia de aquellos trabajadores de ocupaciones elementales que necesitan presentes en su lugar de trabajo.

►Imagen 7. Mujeres, jóvenes y menos calificados, entre los más afectados

	Abr-May-Jun 2019	Abr-May-Jun 2020	Variación	
			Absoluta (Miles)	Porcentual (%)
Total	4 897,0	2 197,9	-2 699,1	- 55,1
Sexo				
Hombre	2 665,7	1 236,5	-1 429,2	- 53,6
Mujer	2 231,3	961,4	-1 269,9	- 56,9

	Abr-May-Jun 2019	Abr-May-Jun 2020	Variación	
			Absoluta (Miles)	Porcentual (%)
Total	4 897,0	2 197,9	-2 699,1	- 55,1
De 14 a 24 años	805,4	260,0	- 545,4	- 67,7
De 25 a 44 años	2 593,3	1 229,3	-1 364,0	- 52,6
De 45 y más años	1 498,3	708,6	- 789,7	- 52,7

	Abr-May-Jun 2019	Abr-May-Jun 2020	Variación	
			Absoluta (Miles)	Porcentual (%)
Total	4 897,0	2 197,9	-2 699,1	- 55,1
Primaria 1/	380,3	137,1	- 243,2	- 64,0
Secundaria	2 342,1	943,6	-1 398,5	- 59,7
Superior no universitaria	886,4	409,6	- 476,8	- 53,8
Superior universitaria	1 288,2	707,7	- 580,5	- 45,1

1/ Incluye inicial y sin nivel.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática -Encuesta Permanente de Empleo.

En términos de ocupación ocupada, tanto hombres como mujeres distribuidos por grupo etario, se puede observar en la Imagen 7 cómo se ha reducido la cantidad de personas que, por las razones señaladas, han salido del mercado laboral.

►Imagen 7. Lima Metropolitana, población ocupada (miles por sexo y grupo de edad)

Año/ Trimestre móvil	Total	Sexo		Grupos de edad		
		Hombre	Mujer	14 a 24 años	25 a 44 años	45 y más años
2019						
Nov-Dic18-Ene19	4 934,5	2 671,6	2 262,9	911,7	2 585,8	1 437,0
Dic18-Ene-Feb19	4 856,2	2 661,8	2 194,4	885,6	2 548,9	1 421,7
Ene-Feb-Mar	4 829,7	2 654,9	2 174,8	881,0	2 530,1	1 418,6
Feb-Mar-Abr	4 871,5	2 681,1	2 190,4	845,2	2 561,8	1 464,4
Mar-Abr-May	4 867,5	2 649,8	2 217,8	802,9	2 588,0	1 476,7
Abr-May-Jun	4 897,0	2 665,7	2 231,3	805,4	2 593,3	1 498,3
May-Jun-Jul	4 908,2	2 638,8	2 269,4	813,8	2 605,4	1 488,9
Jun-Jul-Ago	4 932,1	2 669,9	2 262,2	828,6	2 600,1	1 503,4
Jul-Ago-Sept	4 927,4	2 662,4	2 265,0	817,2	2 609,3	1 500,8
Ago-Sept-Oct	4 931,6	2 684,5	2 247,2	795,7	2 603,5	1 532,5
Sept-Oct-Nov	4 961,9	2 689,7	2 272,2	806,5	2 612,2	1 543,1
Oct-Nov-Dic	5 014,8	2 701,6	2 313,2	824,7	2 625,4	1 564,6
2020						
Nov-Dic19-Ene20	5 037,3	2 730,9	2 306,5	877,5	2 608,2	1 551,6
Dic19-Ene-Feb20	4 997,6	2 737,3	2 260,3	874,1	2 566,2	1 557,3
Ene-Feb-Mar	4 824,0	2 662,3	2 161,8	862,1	2 442,7	1 519,3
Feb-Mar-Abr	3 654,9	2 014,7	1 640,2	606,4	1 885,3	1 163,1
Mar-Abr-May	2 549,2	1 397,8	1 151,4	387,6	1 353,1	808,4
Abr-May-Jun	2 197,9	1 236,5	961,4	260,0	1 229,3	708,6
Variación porcentual						
Respecto a similar Trim. del año anterior	-55,1 +++	-53,6 +++	-56,9 +++	-67,7 +++	-52,6 +++	-52,7 +++

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática -Encuesta Permanente de Empleo.

La tasa de desocupación en Lima Metropolitana, como vemos en la Imagen 8, la tasa de desocupación a nivel Lima es de 16,3%, donde 16,1% son hombres y 16,5% mujeres, de entre los que un 33,4% son jóvenes. Estas son cifras históricas en nuestro país, que nunca ha tenido cifras de dos dígitos. Ni si quiera en 1991, porque en ese año, dado el déficit de ingresos, no se hizo de encuestas de hogares. Por el contrario, se realizó un estimado, que decía que el desempleo en Lima era algo cercano a 10,1%. Es importante tener en cuenta que se trataba de un estimado, no del producto de la aplicación de una encuesta. Las estadísticas más o menos confiables provienen de 1970. Pero no es hasta el año 2000 en adelante, que tenemos cifras nacionales con mayor cobertura. De todos modos, para Lima Metropolitana las cifras que se muestran son inéditas en términos de la magnitud de las tasas de desocupación.

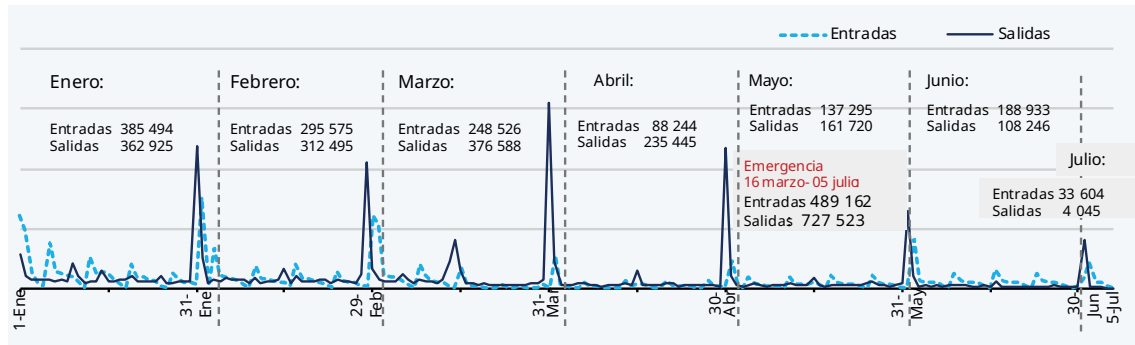
►Imagen 8. Lima Metropolitana: tasa de desempleo abierto por sexo y grupo de edad

Año/ Trimestre móvil	Total	Sexo		Grupos de edad		
		Hombre	Mujer	14 a 24 años	25 a 44 años	45 y más años
2019						
Nov-Dic18-Ene19	6,5	5,8	7,3	14,8	5,0	3,2
Dic18-Ene-Feb19	7,6	6,5	8,8	17,9	5,4	3,9
Ene-Feb-Mar	8,2	6,8	9,8	19,0	6,0	4,1
Feb-Mar-Abr	7,3	5,6	9,3	18,4	5,2	3,6
Mar-Abr-May	6,7	5,4	8,3	17,2	5,1	2,8
Abr-May-Jun	6,3	5,3	7,5	15,2	5,2	2,8
May-Jun-Jul	6,0	5,5	6,6	13,1	5,3	2,9
Jun-Jul-Ago	5,8	5,0	6,8	12,9	5,1	2,8
Jul-Ago-Sept	5,8	4,8	6,9	14,2	4,6	2,6
Ago-Sept-Oct	6,4	5,2	7,9	16,9	5,0	2,5
Sept-Oct-Nov	6,3	5,2	7,7	16,3	5,0	2,6
Oct-Nov-Dic	6,1	5,0	7,3	15,8	4,6	2,7
2020						
Nov-Dic19-Ene20	6,3	4,9	8,0	16,0	4,7	2,9
Dic19-Ene-Feb20	7,1	5,4	9,0	17,6	5,1	3,4
Ene-Feb-Mar	7,8	6,6	9,2	17,8	6,2	3,6
Feb-Mar-Abr	9,0	8,5	9,6	18,8	8,2	4,3
Mar-Abr-May	13,1	13,7	12,4	24,4	13,1	6,5
Abr-May-Jun	16,3	16,1	16,5	33,4	16,3	7,6
Variación porcentual						
Respecto a similar Trim. del año anterior	10,0 +++	10,8 +++	9,0 +++	18,2 +++	11,1 +++	4,8 +++

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática -Encuesta Permanente de Empleo.

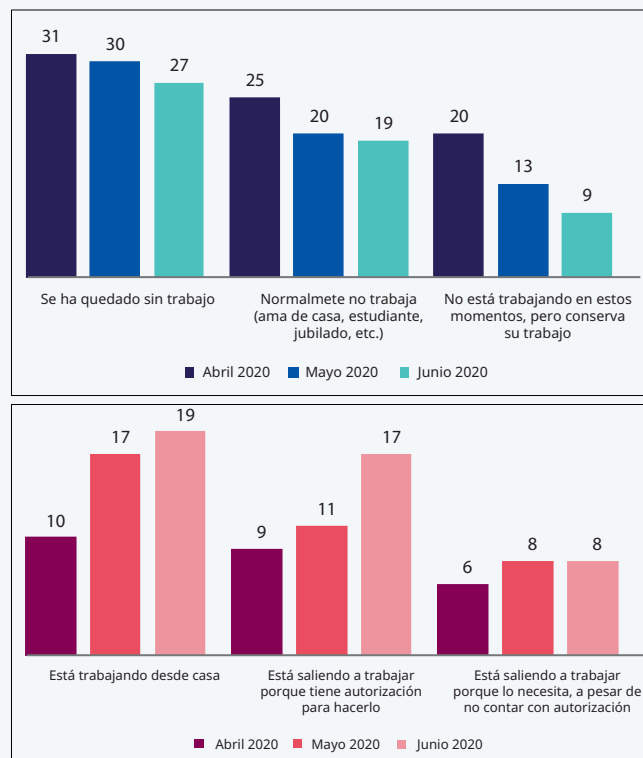
Los meses más duros de pérdida de empleo han sido abril y mayo. Las cifras que se muestran en la Imagen 9 son las de las planillas electrónicas vinculadas al Ministerio de Trabajo. El registro es semanal y hay cifras hasta el cinco de julio de este año. Lo que se puede observar es que en marzo ya comienza a salir más gente de la que entra. Estos son registros administrativos de la planilla, registran la entrada y salida del personal. En abril, el flujo de salidas es mucho mayor que el de entradas, en mayo la distancia se acortó, pero las salidas seguían siendo superiores. Ya en junio, las entradas fueron 188 000 y las salidas 108 000. Mientras que los primeros días de julio las entradas son 33 000 y las salidas 4000. Nótese que estos son registros de empresas formales, de empleos que están en la planilla electrónica y que, en todo caso, son una parte de lo que acontece en el país. No se trata de todo el país, sino de una foto de lo que está ocurriendo en ese ámbito. Solo nos estamos teniendo en cuenta empleos y puestos de trabajo, pero no horas de trabajo ni ingresos de esta mano de obra. Esto se debe a que las horas de trabajo en varios sectores se han reducido. También hay casos en los que, sin haberse reducido las horas de trabajo, en muchos sectores y empresas los ingresos laborales se han reducido en algún porcentaje.

► **Imagen 9. Junio y julio 2020 (primera semana), saldo positivo en flujo de entradas y salidas de registros en la planilla electrónica**



La situación que presenta el empleo formal se ve reforzada por las encuestas que viene realizando el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), estas identifican las diferentes situaciones de quienes no están trabajando y quienes sí. Esta gráfica es a nivel país y lo que se observa hacia el lado izquierdo (ver Imagen 10) es que las diferentes categorías de “no está trabajando” se han venido reduciendo y al lado derecho, las diferentes categorías bajo la cobertura “sí está trabajando”. En esta última, por ejemplo, con el pasar de los meses el “está trabajando desde casa” ha aumentado hasta llegar al 19% en junio. Pero lo que se observa en la tabla que está al lado derecho superior y que resume las situaciones anteriores, es que la respuesta “no está trabajando” ha bajado en abril del 76% al 55% en junio. En el sentido inverso, la opción “sí está trabajando” ha subido a 45% en julio.

► **Imagen 10. Durante los meses de mayo y junio se incrementó el porcentaje de personas que trabaja**



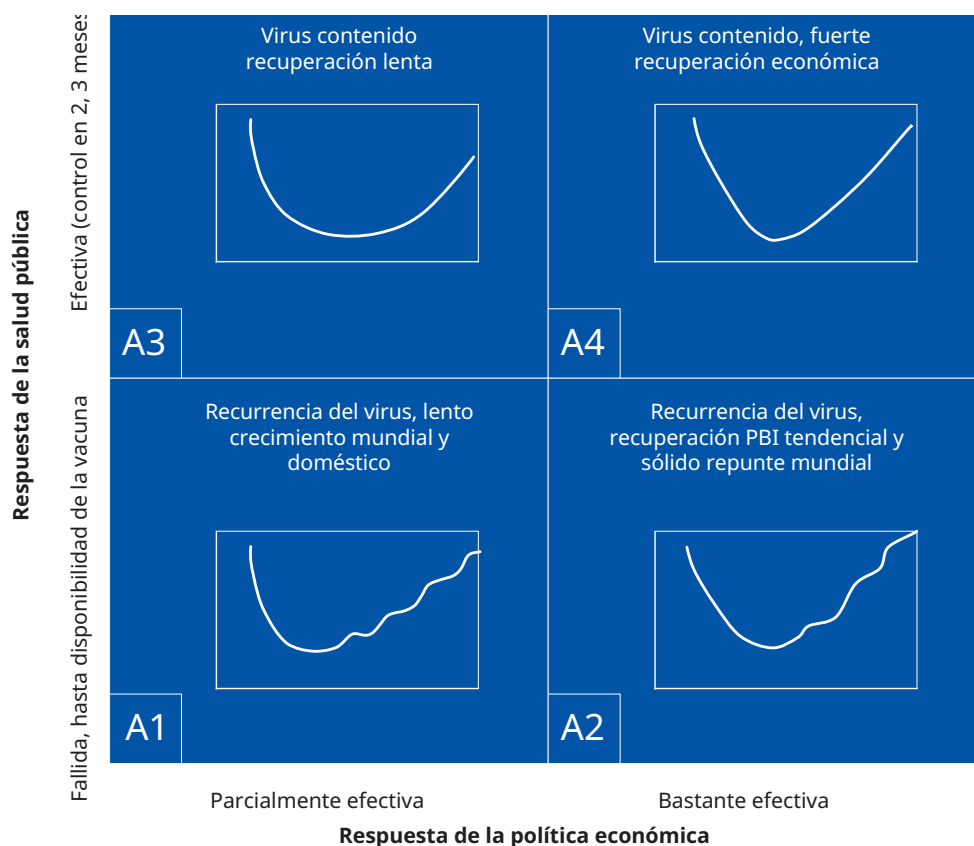
► 3. ¿Qué medidas se pueden implementar para acelerar la trayectoria hacia la recuperación con más trabajo decente?

Para plantear medidas que se implementen para acelerar la trayectoria hacia una recuperación por más trabajo decente, quisiera presentar la información de la Imagen 11. Se trata de un estudio de McKansey sobre las posibles rutas de salida de los países, atendiendo a dos variables. El eje horizontal muestra la respuesta de la política económica y el eje vertical la respuesta de la salud pública respecto de la contención del COVID-19. Se presentan diferentes escenarios en relación a las diferentes formas que podría tener la recuperación. Estas curvas presentan la forma de una “u”, la de una “v” y la de una “u” con un lado de pendiente mucho más suave en las subidas y bajadas.

Es importante preguntarse en el marco de esas situaciones en cuál de los cuadrantes (A1, A4, A2 y A3) se ubicará al final. De lo que sí estamos seguros es que, si vemos el PBI por el lado de la demanda, es decir consumo sumado a inversión pública, privada, gasto público y sector externo, este último no va a ser muy activo. Al menos mientras no se recupere el comercio internacional, la demanda de China, la de EE. UU. y la de la Unión Europea.

Como sabemos, la inversión privada se mueve por expectativas y ahora que tiene capacidad instalada ociosa no va a hacer planes de inversión hasta que cubra esa capacidad instalada o se reconvierta. Con lo cual, esos márgenes de la ecuación del PBI, no quedan sino en manos de la inversión y el gasto público. Claramente es este último el que debe acometer la tarea de acelerar la recuperación del tejido económico y del empleo.

► Imagen 11. Escenario de recuperación del nivel de actividad y del empleo tras el impacto del COVID-19



► 4. Para acelerar la recuperación y el empleo

Esto nos lleva a prestar atención a lo que veíamos en la Imagen 2, la consideración respecto del espacio fiscal con que cuenta el país. Por ejemplo, considerando las medidas adoptadas a nivel de la región, en Colombia ya han abierto la alcancía. Esa alcancía es el fondo fiscal que han ido acumulando en épocas mejores. El Perú todavía no ha hecho uso del dinero de esa alcancía. Lo que permite ver que hay espacio fiscal suficiente como para desarrollar un plan de estímulo fiscal bastante significativo. Cabe notar que vemos que dentro del estímulo fiscal que se reporta, el Perú va a tener un 12%. Hay ahí dos elementos que no forman parte de ese estímulo fiscal, porque no provienen de los recursos públicos sino de los recursos de los trabajadores. Me refiero a son los fondos de CTS y las AFP. Sin embargo, estos aparecen contabilizados dentro de ese paquete del 12%. Si bien estos forman parte de los estímulos de sostenimiento de la demanda, en sentido estricto no son transferencia de recursos públicos.

Existen dos situaciones complicadas, más allá del estímulo fiscal. Una es que la respuesta al COVID-19 ha acelerado el proceso de digitalización de la economía, lo que nos pone en la puerta de entrada del desempleo tecnológico. Todos recordamos las pruebas PISA, pero en 2017 en el marco del “Programa País, Perú hacia la OCDE”, se aplicó por primera vez la encuesta PIAC, dirigida a la población de entre 16 y 65 años y que mide, a través de competencias lectoras y de cálculo, la habilidad de resolver problemas en entornos informáticos. Se trata pues de una encuesta en la que la familiaridad con las tecnologías de la información y la digitalización es crucial. Los resultados grafican muy bien la situación de un poco más de la mitad de nuestra población mayor de 16 años que, ante la opción de responder una pregunta con una tablet o computadora, prefirió hacerlo con lápiz y papel porque no se sentían seguros de responderla un dispositivo digital. Eso indica lo mucho que nos resta avanzar en nuestras debilidades en términos de las competencias digitales de nuestra población y eso requiere resolverse prontamente.

El otro elemento vinculado al desempleo tecnológico es el tema del distanciamiento social. Ayer se reabrió, bastante pronto, la atención en restaurantes con una capacidad de aforo que no debe ser más del 40%. Las industrias del servicio, cuyo empleo de mano de obra es intensivo, requieren de una afluencia de público considerable para hacer rentable su negocio. Estas actividades van a permanecer así por medidas de distanciamiento social y no van a desarrollarse en su total capacidad salvo que el Gobierno lo decida. Mientras eso no ocurra y mientras no se encuentre la vacuna, eso limitará la reabsorción de mano de obra. Dado que no se puede trabajar al 100% sino únicamente al 40%.

Entonces lo que está vinculado a la necesidad de ese estímulo fiscal es la puesta en operación de políticas activas de mercado de trabajo. Esto quiere decir la implementación de programas masivos de capacitación y entrenamiento, así como de reconversión de habilidades digitales y programas temporales de empleo público. Si bien el Gobierno ha anunciado que va a destinar como 600 o 700 millones para ello. Sin embargo, debería repensarse hacia dónde se va a reorientar el empleo temporal. Si es para continuar lo que se venía haciendo con Trabaja Perú, deberíamos aprovecharlo para reconstruir toda la infraestructura sanitaria. Una necesidad urgente para poder, no solo, mejorar los estándares sino también para hacer frente a cualquier posible emergencia similar más adelante.

Se requiere también implementar subsidios a la planilla de empresas con márgenes de gradualidad, pero bajo la modalidad de subsidio contra la generación de empleos formales. El tema del autoempleo y las microempresas es clave. Una de las sugerencias que se alcanzó al Gobierno fue la de promover programas como los del millón de buzos, zapatos, carpetas, muy exitosos hace veinticinco o treinta años. Hoy se podría hacer lo mismo, pero vemos que, en todo caso, existen preocupaciones de otro tipo.

Finalmente, dentro de estas políticas, los servicios de empleo que incorporen mecanismos no presenciales, son claves para buscar hacer un emparejamiento respecto de la demanda de las empresas. Es en el mismo sentido que se debe considerar el desarrollo de aplicaciones con las que, sobre todo, las poblaciones jóvenes puedan buscar desde su celular información que les permita poder acometer la tarea de la intermediación laboral, así como acceder a cursos a modalidad de formación no presencial. Este último punto requiere de un cambio de pensamiento, como el que se ha dado en Colombia, que ya se encuentra en esa trayectoria.

► Reflexiones finales

- El mayor impacto de la pandemia en el mercado laboral ha coincidido con el momento más estricto del confinamiento. Es decir, marzo y parte de mayo. En junio ya se evidencia una recuperación del nivel de actividad y del empleo. Sin embargo, como les decía, esto no supone necesariamente una recuperación de los ingresos, las horas de trabajo o la calidad del trabajo.
- A diferencia de crisis anteriores, el sector informal urbano no ha significado un refugio frente a la pérdida de empleos formales. Por ello, la caída de la tasa de ocupación ha reflejado mejor la situación que la tasa de ocupación. Y también describe la vulnerabilidad de jóvenes, mujeres y de los trabajadores en empleos informales y de menor calificación.
- La distinción entre la posibilidad de continuar activo en trabajo remoto respecto de no hacerlo, grafica la nueva desigualdad que supone la brecha digital. Está brecha recién está emergiendo y no va a hacer sino agravar la desigualdad de ingresos, expresada en la relación entre trabajo calificado y trabajo no calificado.
- Se hace patente la necesidad de una reconversión y formación digital universal. Lo que se conoce como alfabetización digital, un mecanismo que permitirá enfrentar la brecha digital emergente y que debe ser parte central de las políticas activas del mercado de trabajo.
- Finalmente, hay una cuestión que considero que, de no acometerse, puede generar una situación de mayor precariedad laboral en un futuro cercano. En el terreno de las relaciones laborales, se vislumbra un nuevo espacio de conflicto: el digital. Por ello urge pensar el diseño de una nueva gama de derechos fundamentales. En Francia, por ejemplo, ciertos convenios colectivos ya han planteado el derecho a la desconexión digital. Esto quiere decir que, aunque la empresa le otorgue al trabajador un teléfono celular o una tablet, este último no está a disposición de la empresa durante todo el día. Este es un derecho fundamental, estrechamente ligado a la jornada de ocho horas de trabajo.

En segundo lugar, es necesario normar el teletrabajo y el trabajo remoto. Hay que notar aquí una distinción legal importante, porque el trabajo remoto que se lleva a cabo ahora, va a terminar en cuanto acabe la emergencia sanitaria y este no posee las garantías laborales del teletrabajo. El teletrabajo replica las condiciones laborales del trabajador cuando está en la oficina. Eso significa coberturas que van desde salud y seguridad en el trabajo hasta las bonificaciones. Por ejemplo, el gasto de internet lo tendría que solventar la empresa. Del mismo modo, las condiciones ergonómicas de tu trabajo tendrían que estar pactadas. Si es que existe un sindicato, esto tendría que ser objeto del convenio colectivo. En cuanto acabe el trabajo remoto, esto va a suponer una preocupación mayor.

En tercer lugar, quisiera mencionar algo que se añade a la lucha contra la discriminación. A las formas de discriminación que ya conocemos, se ha sumado la discriminación del algoritmo, de la fórmula. Eso se ve en los procesos de reclutamiento, donde el primer filtro es una inteligencia artificial que lee las hojas de vida y de acuerdo a eso realiza un descarte. La interacción con algoritmos e inteligencia artificial aparece también en otros aspectos de las relaciones laborales. Es importante preguntarse cómo se ha construido esa fórmula, que en casos como este lleva a situaciones que efectivamente serían de discriminación.

Como último punto habría que mencionar, como un derecho fundamental, las modalidades de sindicalización de teletrabajadores o trabajadores de plataformas. Es claro que, en el caso de los trabajadores de plataformas, esto pasa por su reconocimiento como trabajadores y no como autónomos. Actualmente ese reconocimiento se está diciendo en las cortes. Existen ya varias diversas sentencias en países europeos y también en Sudamérica. En Uruguay, por ejemplo, los trabajadores de Uber o Glovo ya se han calificado como falsos autónomos y ahora deben ser considerados como trabajadores en planilla.

Con el paso a la nueva normalidad el contingente de teletrabajadores es algo a tener presente. Todo esto para que la situación de post pandemia no agrave la desigualdad en la distribución del ingreso que ya existe. Si además de la brecha digital consideramos que, por los cambios en la economía que suponen una precarización y degradación de derechos fundamentales básicos, el panorama que tenemos delante no es muy alentador en cuanto a tener un país menos desigual. La situación que se está definiendo ahora, y que depende de la distribución de la vacuna, es muy compleja y puede terminar produciendo una sociedad más conflictiva de la que ya tenemos.

Cuando se disipe la neblina que supone el confinamiento producto la emergencia sanitaria, si es que nuestro país no adopta políticas reactivas del mercado de trabajo, la cuestión del desempleo va a ser muy seria. Esa es, probablemente, la realidad que tenga que enfrentar el siguiente gobierno durante toda su gestión: la tarea de generar, no solo una plena actividad económica sino sobre todo la reconstrucción de ese tejido laboral que se ha visto tan afectado.



► Bibliografía seleccionada de Julio Gamero



Esta recopilación bibliográfica ha sido elaborada gracias al equipo de Trabajodigno.pe.

Crecimiento y desarrollo económico

- 1989** "Depresión económica y 'éxitos' del shock gradual: Las dos caras de la moneda. En Quehacer, N° 57. Pp. 20–25.
- 1990** "Dolarizar para acabar con la hiperinflación". En Quehacer, N° 62. Diciembre–Enero.
- 1991** "Ajuste estructural y contrarreforma liberal". En Quehacer, N° 70. Marzo–Abril. Pp. 14–19.
- 1993** "¿Mejores pensiones o exigencia del modelo liberal?: administradoras de fondos de pensiones". En Quehacer, N° 83. Una constitución con nombre propio. Mayo–Junio.
- 1994** "Cuatro años de neoliberalismo en el Perú: crecimiento económico con desigualdad". [Con Lourdes Valverde]. En Quehacer, N° 90. Fujisustos. Julio–Agosto.
- 1994** "Del cautiverio del mercado a una política económica distinta". En Quehacer, N° 91. Fórmula ganadora. Setiembre–Octubre.
- 1994** Dispersión salarial en la industria peruana 1965–1988. [Con Rosa Guzmán]. DESCO, Lima.
- 1999** "¿Negocio financiero o lucha contra la pobreza?". En Quehacer, N° 121. Elecciones a tiro de piedra. Diciembre.
- 1999** "¿Qué es la deuda externa?". En Quehacer, N° 116. Crisis asiática llegó al Perú. Febrero.
- 1999** La deuda externa en los noventa: una mirada a la región y al país. [Humberto Campodónico y Raúl Mauro]. DESCO, Lima.
- 2001** "¿Cuánta pobreza nos cuesta la deuda externa?". En Actualidad Económica N 219. Año XXIV. Setiembre–Octubre. Pp. 28–30.
- 2001** "Crecimiento económico y pobreza en Lima Metropolitana y el resto del país". En Dimensiones de la pobreza en el Perú. Crecimiento Económico, Educación y Salud. Análisis de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Centro de Investigación y Desarrollo (CIDE). Lima. <https://bit.ly/3ImEHYu>
- 2003** "Desarrollo entre los viejos y nuevos paradigmas". En Quehacer, N° 144. Pobreza y corrupción. Noviembre.
- 2003** "Modelo económico y empleo: Los límites de la inercia neoliberal". En Serie Perú Hoy, N° 3. La economía bajo presión de la democracia. Julio.
- 2005** "La desigualdad en el Perú: una mirada desde la economía (y desde el trabajo)". En Serie Perú Hoy, N° 8. La desigualdad en el Perú: situaciones y perspectivas. Diciembre.
- 2006** "La pesada cruz de la economía". En Quehacer N° 158. Enero–Febrero.
- 2006** "Desarrollo y desigualdad: entre viejos y nuevos paradigmas". En Revista IECOS, N° 2. Pp. 3–9.
- 2008** "Crecimiento económico y desarrollo: la necesidad de un enfoque convergente". En Revista IECOS, N° 5. Pp. 1–8.
- 2010** "Diez años de transición en materia laboral y de empleo. La agenda pendiente". En Trabajo & Desarrollo, N° 7, marzo. Disponible en: <https://bit.ly/2YyoLbA>
- 2011** "Agroexportación, crecimiento económico y derechos laborales". En Revista IECOS, N° 11. Pp. 57–70.

Empleo juvenil

- 1993** "Capital Humano: entre el desempleo y la migración". [Con Lourdes Valverde]. En Quehacer, N° 85. Cambio de Chino. Setiembre–Octubre.
- 2006** "El empleo en el Perú: entre la inclusión y la desigualdad". En Serie Perú Hoy, N° 9. Democracia inconclusa: transición y crecimiento. Julio.
- 2019** "Los jóvenes en la región: entre el bono demográfico y los Ninis". En Entre el bono demográfico y los ninis: Empleo juvenil. Una mirada a Latinoamérica y a Bolivia. Oficina de la OIT para los Países Andinos, Lima. Pp. 1-24.

Impactos de la COVID-19 en el empleo en Perú

- 2020** Perú. Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales. Nota técnica país. Serie Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. OIT, Lima. Disponible en: <https://bit.ly/36xzmXM>
- 2020** El impacto del COVID-19 en el empleo durante la emergencia y post-emergencia. [Exposición virtual realizada el 21 de julio de 2020 para DESCO]. <https://www.facebook.com/120344590965/videos/288678005671945/?vh=e&extid=zLvEPDEYsa3IgFmQ>

Informalidad

- 2010** Trabajo informal y políticas de protección social. [Con Gabriela Carrasco]. CIES, Lima. Disponible en: <https://bit.ly/3j9DcLi>
- 2010** "De sector informal a empleo informal. Itinerario de un concepto". En Trabajo & Desarrollo, N° 9, diciembre. Disponible en: <https://bit.ly/34tM6z2>
- 2013** "La informalidad laboral: entre los conceptos y las políticas públicas". En Serie Perú Hoy, N° 24. El Perú Subterráneo. Diciembre. Disponible en: <https://bit.ly/31kxOyP>
- 2016** "El empleo en informalidad: desmitificando mitos". En Serie Perú Hoy, N° 29. Ni Gran Transformación ni Hoja de Ruta. Julio.
- 2018** "El tránsito de la informalidad a la formalidad: conceptos, políticas y evidencia comparativa". En Revista de Trabajo N° 18. Formalización laboral / Igualdad salarial. Pp. 5–24. Disponible en: <https://bit.ly/3gsPzjz>
- 2019** "El tránsito de la informalidad a la formalidad. Políticas y evidencia en la región andina". En Análisis Laboral, N° 500. Pp. 44-46.

Relaciones laborales

- 1989** "La preocupación de los empresarios". En Quehacer N° 60. Agosto–Setiembre. Pp. 22–23.
- 1990** "Sueldos y salarios: caída en picada". En Quehacer, N° 66. La otra cara del ajuste. Setiembre–Octubre.
- 1991** "Industria: los costos de la reconversión". [Con Lourdes Valverde]. En Quehacer, N° 74. Salvo el mercado todo es ilusión. Noviembre–Diciembre.
- 2002** El empleo en la microempresa. [Con Ulises Humala Tasso]. DESCO, Lima.
- 2002** Empleo y microempresa en Lima Metropolitana: entre el desempleo y la sobrevivencia. [Con Ulises Humala Tasso]. DESCO, Lima.
- 2005** "Sobre... costos laborales". En Quehacer, N° 152. A brazo partido. Marzo.

- 2005** “La reforma laboral y la política social en el Perú de los noventa: del universalismo corporativo a la selectividad del residuo”. En Sonia Álvarez Leguizamón [Compiladora]. Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires. Pp. 71–97. Disponible en: <https://bit.ly/2CWN3EO>
- 2007** “¿Cómo va el empleo... y las relaciones laborales? Un año del nuevo gobierno”. En Economía & Sociedad, N° 64. Disponible en: <https://bit.ly/2Ettvs7>
- 2008** “Ley N° 1806. Reforma laboral pre-moderna tras pretendido apoyo a la micro y pequeña empresa”. En Trabajo & Desarrollo, N° 4. Marzo. Disponible en: <https://bit.ly/2QlcSBB>
- 2009** Derechos laborales y empleo en la agroexportación. RedGe, Lima. Disponible en: <https://bit.ly/2YqwCbq>
- 2011** “Agroexportación, crecimiento económico y derechos laborales”. En Revista IECOS, N° 11. Pp. 57–70.
- 2012** Determinantes de la productividad laboral en el Perú. INEI y BID, Lima. Disponible en: <https://bit.ly/3jcyQTH>
- 2015** Sistema Nacional de Formación Profesional y Capacitación Laboral (SNFPC) del Perú: propuesta de un sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 163. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://bit.ly/3aT6GtG>
- 2018** El arbitraje laboral en el Perú. Análisis de 100 laudos arbitrales (2011–2016). [Con apoyo de Gianina Echevarría, Fernando Félix, Saulo Galicia y Luis Mendoza]. TrabajoDigno.pe y Sudestada, Lima.

Trabajo decente

- 1995** “Ese problema llamado empleo. Entrevista con Víctor Tokman”. [Con Juan Carlos Cortes]. En Quehacer, N° 98. Norte-Sur: En busca de la chamba perdida. Noviembre-Diciembre.
- 1997** “Empleo y salarios: tras el mensaje, ¿qué cambia?”. En Quehacer, N° 108. ¿A dónde va la justicia? Setiembre.
- 1998** “Tras ocho años de ajuste ¿qué empleos se han generado?”. En Quehacer, N° 111. 1998, un HUAICO de problemas. Marzo.
- 2005** “El empleo en 2004: ¿punto de inflexión o de reflexión?”. En Pobreza y desarrollo en el Perú. Informe Anual 2004–2005. Oxfam, Lima. Pp. 53–60.
- 2005** “¿Competitividad sin exclusión?: el empleo en la encrucijada”. En Serie Perú Hoy, N° 7. Un país en jaque: la gobernabilidad en cuestión. Julio.
- 2006** “Empleo en el Perú: diagnóstico y propuestas para el próximo gobierno”. En Economía & Sociedad, N° 59. Marzo. Pp. 14–19. Disponible en: <https://bit.ly/34ty4gN>
- 2006** “Medidas urgentes para mejorar la situación del empleo en el Perú”. En Economía & Sociedad, N° 62. Pp. 55–59. Disponible en: <https://bit.ly/3gkGAkE>
- 2007** “Precarización y empleo formal, ¿punto de inflexión?”. En Coyuntura, N° 14, Año 3. Pp. 12–16. Disponible en: <https://bit.ly/3hrnn27>
- 2007** Balance del empleo y remuneraciones 2007. En CIES. Balance Anual.
- 2008** “Comentarios al Decreto Legislativo N° 1086, Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente”. En Foro Jurídico.
- 2010** “El empleo precario en el Perú: una explicación alternativa del problema y propuesta de políticas públicas para su superación”. En Revista IECOS, N° 10. Pp. 31–72.

- 2010** "El trabajo decente en el Perú: marco conceptual y propuesta de medición". En Revista IECOS, N° 9. Pp. 31-93.
- 2011** "De la noción de empleo precario al concepto de trabajo decente". En Revista Derecho y Sociedad, N° 37. Pp. 117-125.
- 2012** "Auge económico y trabajo decente en el Perú". En Stefano Farné [Compilador]. La calidad del empleo en América Latina a principios del Siglo XXI. Universidad del Externado, Bogotá. Pp. 219-264.
- 2013** El Trabajo Decente en el Perú. Una mirada al 2012. PLADES e IESI, Lima. Disponible en: <https://bit.ly/3goD6Ob>
- 2014** Informe sobre la situación del Trabajo Decente en el Perú. [Con Giovanna Larco]. PLADES, Lima.
- 2015** "Avances y retroceso en materia laboral a cinco años del TLC entre Perú y EE.UU.". En A cinco años del TLC con Estados Unidos: ¿Quién va ganando?. RedGE, Lima. Pp. 75-122. Disponible en: <https://bit.ly/3lbyTAT>

Varios temas

- 1988** "Del shok "heterodoxo" al ajuste "ortodoxo"" (La fiera domada: de la heterodoxia a la ortodoxia). En Quehacer, N° 55.
- 1989** "Cuatro lugares comunes sobre la crisis". En Quehacer, N° 60. Fredemo: Escalera para salir del pozo. Agosto-Setiembre.
- 1989** "La secuela de los paquetes". En Quehacer, N° 56. Diciembre-Enero. Pp. 16-19.
- 1990** "¿Estabilización, gradualismo o shock?". En Quehacer, N° 63. Acabar con la inflación, sí; pero no así. Marzo-Abril.
- 1990** "La agenda económica: concertar de cara al país". [Con Manuel Castillo]. En Quehacer, N° 65. Empieza el partido. Julio-Agosto.
- 1990** "Un país sujeto sólo a las leyes del mercado es como un barco sin capitán. Entrev...". En Quehacer, N° 63. Acabar con la inflación, sí; pero no así. Marzo-Abril.
- 1990** Movimientos sociales: elementos para una relectura [Eduardo Ballón, Carmen Rosa Balbi, Maruja Barrig, Manuel Castillo, Teresa Tovar, Antonio Zapata]. DESCO, Lima.
- 1991** "El programa de estabilización: un proyecto sin futuro. Entrevista con Javier Iguíñiz". [Con Manuel Castillo]. En Quehacer, N° 72. Tráiganme la cabeza de García. Julio-Agosto.
- 1991** "En medio del volcán. Entrevista con Javier Iguíñiz". [Con Manuel Castillo]. En Quehacer, N° 73. Adiós a las aulas. Setiembre-Octubre.
- 1991** El crédito a los pequeños productores: de los fondos rotatorios a la banca formal. [Con Alfonso Landeo]. DESCO, Lima.
- 1995** "Fuentes de trabajo. Entrevista con Sandro Fuentes". [Con Juan Carlos Cortes y Hernando Burgos]. En Quehacer, N° 98. Norte-Sur: En busca de la chamba perdida. Noviembre-Diciembre.
- 1995** "Los compromisos del Perú para el 2000: tan lejos, tan cerca...". En Quehacer, N° 94. Hasta el 2000. Marzo-Abril.
- 1996** "El otro divorcio de Fujimori". [Con Carmen Rosa Balbi]. En Quehacer, N° 103. ¡Chau clase media! Noviembre.
- 1996** Los desafíos de la cooperación. [Eduardo Ballón, Martín Beaumont, Humberto Campodónico, Nelson Manrique, Abelardo Sánchez-León]. DESCO, Lima.
- 1996** Política social y ONGs. [Martín Beaumont, María del Carmen Piazza]. DESCO, Lima.

- 1996** "La pobreza en el Perú: límites y posibilidades de la política social". En Diálogo N° 18-19, junio. Caracas.
- 1997** "Diferencias salariales en Lima Metropolitana". En Empleo y distribución del ingreso en América Latina. ¿Hemos avanzado? Fedesarrollo/CIID/COLCIENCIASTM/TM Editores. Bogotá
- 1999** "Entrevista a Carmela Vildoso". En Quehacer, N° 121. Elecciones a tiro de piedra. Diciembre.
- 2002** Elecciones y regionalización. [Editor]. Serie Perú Hoy, N° 2. Diciembre.
- 2003** Vigilancia Social. [Con Zoila Cabrera, Juan Carlos Cortés y Caroline Gibu]. Desco y CAD, Lima. Disponible en: <https://bit.ly/2EgALI6>
- 2009** Migrantes y migraciones en la región andina. Comunidad Andina, Lima. Disponible en: <https://bit.ly/32lnSnR>
- 2009** "Principales dinámicas en Lima Metropolitana: situación actual y propuestas de lineamientos de política". En Revista IECOS, N° 7. Pp. 5-33.
- 2010** El mercado de trabajo en el Perú. Tendencias de largo plazo, ajuste estructural y situación ante post crisis económica 2008-2009. CEDAL, Lima.
- 2010** "El objetivo de las políticas públicas no puede ser otro que el de brindar bienestar a la población". [Entrevista]. En Trabajo & Desarrollo, N° 8, septiembre. Disponible en: <https://bit.ly/2Yxlyj4>
- 2014** A diez años de su implementación. Impacto de la Ley de Promoción Agraria N° 27360. Aurora Vivar y CGTP, Lima. Disponible en: <https://bit.ly/2CTdxXL>



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Calle Las Flores 275,
San Isidro
Lima - Perú

(511) 615 0300
www.ilo.org/lima

 OITAndina