

FRENTE A LA CRISIS EN EUROPA: REFLEXIONES PARA EL CASO DE PERÚ

I. CRISIS EN EUROPEA Y SUS EFECTOS SOBRE PERÚ

La crisis europea y, en particular la crisis de la zona euro, ha impactado en el desempeño económico mundial provocando una desaceleración de la actividad económica general, que se ha reflejado también en América Latina (ver cuadro 1). El caso peruano es particular porque es uno de los países donde las previsiones para el 2012 han sido más bien corregidas al alza, tanto por el Fondo Monetario Internacional como por la CEPAL, y se estima que Perú terminó el 2012 con un crecimiento de 6%. Para 2013 sí existe un ligero ajuste a la baja y las predicciones se ubican entre 5,5% y 5,8%.

Desde este punto de vista, se podría pensar que la economía peruana no se verá afectada en gran medida por la crisis europea. Sin embargo, existen algunos elementos que reflejan cierto impacto. Por un lado, las exportaciones peruanas han registrado un retroceso de -6% en 2012 respecto de 2011, sobre todo por la caída en el precio de las exportaciones tradicionales, aun cuando el volumen exportado ha seguido creciendo. A pesar de ello, se ha acentuado la tendencia a la apreciación del sol respecto del dólar, reflejando el impacto de la política monetaria expansiva de los Estados Unidos. Cabe señalar que el Banco Central del Perú ha estado interviniendo activamente el mercado cambiario con el objetivo de moderar la apreciación y tener un cambio más estable.

CUADRO 1: América Latina y Perú: Evolución del PIB y proyecciones 2012 y 2013
(Variaciones porcentuales anuales del PIB)

Instituciones	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina y el Caribe^a	-1,6	6,2	4,5		
- Fondo Monetario Internacional (FMI)				3,7a 3,4b, 3,2c	4,1a 3,9c
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)				3,7d 2,8e	4,1e
Perú					
- Fondo Monetario Internacional (FMI)				5,5a 6,0a	6,0a 5,8c
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)				5,7d 5,9e	5,5e

Fuente: CEPAL y FMI.

- a) FMI (2012) "Perspectivas de la economía mundial. Reanudación del crecimiento, peligros persistentes", en *Estudios económicos y financieros* (Washington D.C., FMI).
- b) FMI (2012) *Actualización de perspectivas de la economía mundial* (Washington D.C., FMI).
- c) FMI (2012) *Regional Economic Outlook*, Update (Washington D.C., FMI), otoño.
- d) CEPAL (2012) *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL), junio.
- e) CEPAL (2012) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional* (Santiago, CEPAL), octubre.

En cuanto al mercado de trabajo, luego de un aumento en la tasa de desempleo en el año 2009, la misma siguió una tendencia decreciente sostenida desde el año 2010 y en el 2012 se ha estabilizado a niveles en torno al 7,5%. Los índices de empleo informal en el sector no agrícola se vienen reduciendo desde el 76,1% en el 2005, 70,3% en el 2010 y 68,8% en el 2011. No obstante, el índice de variación mensual del empleo que confecciona el Ministerio de Trabajo, ya muestra un estancamiento del empleo en el sector manufacturero desde inicios de 2012.

II. DIFERENCIAS ENTRE LA SITUACIÓN ACTUAL Y LA DE 2008 EN PERÚ

a) La crisis internacional 2008/2009

La crisis internacional impactó a Perú principalmente a través de una caída de los precios de las materias primas y salida de capitales del país. Los términos de intercambio se redujeron en 14% y 3% en el 2008 y 2009, respectivamente. No se observaba una caída como la de 2008 desde 1958. En el periodo enero-junio de 2009, las exportaciones totales se redujeron en un 29,6%, cayendo tanto las de materias primas (metales, harina de pescado, etc.) en 31,7%, como las no tradicionales (confecciones, agroindustriales, etc.) en 22,9%. Las ramas de actividad económica que sufrieron un mayor impacto fueron la manufactura no primaria (-10,2% en enero-junio 2009) y la construcción (pasó de crecer 18,6% en 2008 a 1,9% en 2009). Por otro lado, se produjo una importante salida de capitales de corto plazo (casi el 11% del PBI durante el último trimestre de 2008, un 5% del PBI durante el primer trimestre de 2009) y de largo plazo (1,1% del PBI durante el último trimestre de 2008).¹

Como consecuencia, el PBI real se redujo en el segundo y tercer trimestre de 2009 en 1,2% y 0,6%, respectivamente, en relación con el mismo trimestre de 2008. Este impacto negativo hizo que la tasa de crecimiento anual del PBI pasara de 9,8% en 2008 a 0,9% en 2009. Asimismo, el PBI no primario (principalmente urbano, concentra el 80% del PBI y casi todo el empleo asalariado) se redujo en -5,8% durante el último trimestre del 2008, y en -5,7% y -2,1% en el primer y segundo trimestre del 2009, respectivamente. Esto hizo que el empleo urbano en empresas privadas formales de 10 a más trabajadores se contrajera durante el primer trimestre de 2009. Sin embargo, las variables globales del mercado de trabajo como desempleo, empleo adecuado, salarios reales y horas de trabajo no se alteraron de manera significativa.²

Para enfrentar la crisis, el Estado peruano tomó diversas medidas de orden monetario, fiscal y de mercado de trabajo. En el plano de la política monetaria, el Banco Central de Reserva aplicó un conjunto de medidas para asegurar la continuidad de la cadena crediticia y evitar una crisis cambiaria. En un primer momento (de septiembre a diciembre de 2008) se inyectó liquidez por una suma equivalente al 9,3% del PBI, asimismo, se redujeron las tasas de encaje. También intervino para evitar subida del tipo de cambio. En un segundo momento, luego de los periodos de mayor turbulencia internacional, se redujo la tasa de interés de referencia de 6,5% en febrero de 2009 a 1,25% en agosto de 2009, su mínimo histórico.

En el plano de la política fiscal, se puso en marcha un plan de estímulo económico bianual (PEEB), para el periodo 2009-2010, con un costo equivalente al 3,5% del PBI. El PEEB tuvo por objetivo estimular la economía en el corto plazo y al mismo tiempo cerrar la brecha de infraestructura y estimular el crecimiento de largo plazo. Para el primer objetivo se destinaron

casi el 50% de los recursos del PEEB con medidas dirigidas a impulsar directamente la actividad económica³ y apoyar a la población vulnerable.⁴ Para el segundo objetivo se destinó poco más del 50% en actividades orientadas a la Inversión pública en infraestructura.⁵ Aquí las medidas implementadas implicaron no solo medidas de gasto (asignación presupuestal), sino también otras medidas no presupuestales como reducción de la carga tributaria y la simplificación de los procedimientos para agilizar la inversión pública y privada.

Una lección de este plan se relaciona con el hecho de que la política fiscal toma tiempo en implementarse. Por ejemplo, en 2010, cuando la crisis ya había pasado, recién se iniciaba la ejecución de algunos proyectos con el dinero del PEEB 2009. Cabe indicar que durante el 2009 y 2010 no se utilizaron los recursos depositados en el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF),⁶ según el informe sobre el monto de ahorros acumulado en el FEF al 31 de diciembre de 2011 elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En el plano de las políticas vinculadas directamente al mercado de trabajo, se tomaron diversas medidas para mejorar la disponibilidad de liquidez por parte de los trabajadores. Para trabajadores del sector privado, en abril de 2009 el Congreso de la República aprobó la disponibilidad del 100% de los depósitos por Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) que se realizaron en los meses de mayo y noviembre de 2009. De acuerdo con estimaciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, los trabajadores hicieron uso efectivo de aproximadamente S/. 1.210 millones de sus fondos por CTS, sobre un potencial de S/. 2.832 millones. A partir de 2010 se restringió progresivamente la libre disposición de los depósitos de CTS.

Se exoneró a los aguinaldos y gratificaciones por fiestas patrias y navidad de descuentos, aportaciones y contribuciones. De tal forma, las aportaciones de 9% sobre la planilla que hace el empleador al Seguro Social de Salud se abonó directamente al trabajador, lo cual representó aproximadamente S/. 520 millones.⁷ Lo mismo ocurrió con los montos destinados a los fondos de pensiones (entre 11% y 13% de la planilla), lo

1 Dancourt y Mendoza (2009) "Perú 2008-2009: Del auge a la recesión. Choque externo y respuestas de política macroeconómica", en *Crisis internacional, impactos y respuestas de política económica en el Perú* (Lima, Dancourt y Jiménez, editores).
2 Yamada y Castro (2010) *Análisis con base en la información proveniente de la Encuesta Permanente de Empleo (EPE) de Lima Metropolitana* (Lima).

3 Las medidas se focalizaron en combatir los efectos negativos de la crisis en los grupos más sensibles como exportadores y las micro y pequeñas empresas. Por ejemplo, se aumentó temporalmente el *drawback* para las exportaciones no tradicionales de 5% a 8%, se impulsaron compras estatales a MyPES y se creó un fondo como instrumento de respaldo de hasta el 50% de los créditos que otorguen las entidades del sistema financiero a la mediana empresa que realiza actividades en las cadenas exportadoras de productos no tradicionales y a las MyPES que desarrollen actividades de producción, servicios y comercio.
4 A través de la priorización de proyectos de infraestructura básica, mantenimiento de infraestructura de riego, mantenimiento de instituciones educativas y de salud, inversión social y programas sociales.
5 Se trató de asegurar que la inversión pública en infraestructura pase desde 4,3% del PBI en 2008 a más de 6% del PBI en 2010.
6 En Perú existe un Fondo de Estabilización Fiscal (FEF): Se creó en 1999 con la Ley N° 27.245, Ley de prudencia y transparencia fiscal con la finalidad de blindar a la economía ante una eventual emergencia nacional (desastres naturales) o crisis internacional/nacional. Al 31 de diciembre del 2011, según el informe sobre el monto de ahorros acumulado en el FEF elaborado por el MEF, el FEF tiene un total de US\$ 5.626 millones, equivalente al 3,2% del PBI. En el mismo informe se puede observar que en el 2008 el FEF tenía US\$ 1.806 millones, equivalente a 1,4% del PBI.
7 Estas medidas también se decretaron para los aguinaldos y gratificaciones de 2010. El monto por bonificación extraordinaria que recibieron los trabajadores ascendió a S/611 millones.

cual, según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, representó aproximadamente S/. 900 millones.

Para trabajadores del sector público, en julio de 2009 se incrementaron los aguinaldos de julio y diciembre de 2009 para personal de Fuerzas Armadas y Policía Nacional y pensionistas a cargo del Estado, lo cual representó una inyección de liquidez de aproximadamente S/. 493 millones.

Para los trabajadores más vulnerables y en riesgo de perder su empleo, en marzo de 2009, se creó el programa de reconversión laboral REVALORA, con el objetivo de fortalecer su empleabilidad y habilidades emprendedoras. El programa brindó capacitación laboral en cursos técnicos cortos en varias instituciones públicas y privadas; certifica o acredita la experiencia de trabajadores que ya dominan un oficio y brinda asistencia técnica para emprendimientos mediante capacitación y supervisión de un plan de negocio.

Este programa estuvo vigente entre abril de 2009 y agosto de 2011, durante el cual capacitó a 53.061 personas, certificó a 1.011 trabajadores, brindó apoyo a 1.362 emprendedores e implementó 195 planes de negocio. De los trabajadores capacitados, un 34% accedió a un empleo formal. El presupuesto total del programa fue S/. 62,4 millones con una inversión promedio de S/. 1.176 por beneficiario (Tostes Vieira, 2011). En septiembre de 2011, el Programa Revalora se convirtió en el Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales “Vamos Perú”, que continúa hasta la actualidad.

b) La crisis internacional 2012

Como se ha mencionado, hasta 2012 los indicadores laborales mostraban pocos efectos de la crisis internacional.⁸ No obstante, la discusión nacional ya avizora algunos riesgos asociados a:

- La incertidumbre internacional por la crisis europea, los procesos políticos dirigidos a resolver los problemas bancarios, financieros y fiscales en la zona euro y Estados Unidos y sobretudo la desaceleración del crecimiento de China, que es el principal socio comercial del Perú y además tiene una incidencia muy alta sobre el precio de las materias primas que exporta el país.
- Mayores inlfujos de capital, lo que genera preocupación respecto del impacto de la apreciación cambiaria en el sector exportador, la existencia de capitales golondrina y boom de crédito seguido de una burbuja inmobiliaria.
- Choques de oferta internos (eventual Fenómeno del Niño) y sobre todo externos (desplome de los términos de intercambio por reducción de precios de las materias primas ante menor demanda agregada mundial y el aumento de precios de alimentos y combustibles, debido por ejemplo, a la sequía en Estados Unidos y a tensiones en el Medio Oriente).⁹

- Ante esta situación, el gobierno ha tomado alguna medidas de orden preventivo. Un primer conjunto de medidas se adoptaron entre setiembre y octubre de 2011 con el objetivo de mitigar el deterioro del entorno internacional a través de los D.U.N° 054-2011 (S/. 1.535 millones) y 058-2011 (S/. 1.573 millones). La mayoría de estas medidas consisten en proyectos de inversión para Gobiernos Regionales y Locales, como mantenimiento de infraestructura y equipos, compra a las Mypes, entre otros. Según el Marco Macroeconómico Multianual 2013-2015, a fines de 2011 se había ejecutado solo el 34% del total del presupuesto asignado a estas medidas diseñadas para el periodo 2011-2012.

En junio de 2012, ante la incertidumbre del entorno internacional y señales de desaceleración del crecimiento mundial, se adoptaron medidas adicionales para mantener y promover el dinamismo de la economía nacional y atender de modo urgente a sectores vulnerables a través del D.U.N° 016-2012 (S/. 2.072 millones), como parte de un plan de estímulo económico (PEE). Adicionalmente, ese mismo mes el gobierno peruano anunció 12 medidas complementarias del PEE con el fin de facilitar el crédito y la competitividad del sector exportador.

Más recientemente, en noviembre de 2012, el gobierno peruano ha anunciado que está impulsando la ejecución de megaproyectos privados de infraestructura por 10.000 millones de dólares hasta fines de 2013, destrabando trámites burocráticos y saneando legalmente terrenos o expropiando para permitir obras, y así poder sostener el crecimiento del país. Asimismo, se encontraba en debate en el Congreso de la República, un proyecto de ley que autorizaba el pago de impuestos con moneda extranjera, a fin de paliar los efectos de la apreciación de la moneda nacional.

En noviembre de 2012 también fue aprobado el texto final del proyecto de Ley de Presupuesto del sector público para el 2013 que considera una Reserva de Contingencia equivalente a S/. 5.273 millones y que están destinados a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no han sido previstos en los presupuestos de los sectores. Por otro lado, a finales de octubre 2012, según el Banco Central el Perú contaba con US\$ 61.904 millones en Reservas Internacionales Netas, lo cual representa más de un tercio de PBI y favorece el blindaje de la economía peruana ante potenciales crisis cambiarias y otros efectos de la crisis internacional.

III. POSIBLES ÁREAS DE INTERVENCIÓN EN EL PLANO LABORAL

En un ambiente de incertidumbre como el señalado resulta útil revisar el instrumental de políticas de mercado de trabajo disponibles en el país y evaluar su capacidad para dar respuestas oportunas en el caso de un empeoramiento en la situación económica. Como se demostró durante la crisis financiera de 2008, la mayor parte de los instrumentos no son de aplicación automática y, por el contrario, necesitan de tiempos relativamente largos para su implementación.

En primer lugar, se debería incluir la variable empleo en la evaluación de las obras públicas. Uno de los sectores económicos que rápidamente se ve afectado ante una importante desaceleración del crecimiento económico es el sector de la construcción. Tal como se ha mostrado, Perú ha aumentado

8 Se ha podido observar un incipiente cambio en la migración. Según el Instituto Nacional de Estadística de España, entre enero de 2011 y enero de 2012 se ha incrementado la población de españoles residentes en Perú en 15%, pasando de 13.180 a 15.214 españoles. Asimismo, según el Ministerio de Trabajo del Perú, el número de retornados que han accedido a programas de capacitación se ha incrementado significativamente.

9 Reporte de inflación, septiembre 2012, Banco Central de Reservas del Perú y Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013 (Lima, Ministerio de Economía y Finanzas del Perú).

preventivamente su gasto en inversión pública con una intención claramente anticíclica. Aquí resultaría oportuno incorporar en forma sistemática la evaluación del impacto sobre el empleo de la cartera de proyectos en ejecución y en planificación con el fin de contar con la capacidad de priorizar proyectos en caso de crisis. Asimismo, y considerando la importancia de actuar en forma oportuna, se deberían establecer los mecanismos necesarios para minimizar los tiempos administrativos para la puesta en marcha de nuevas obras.

Existen programas de carácter anticíclico en el mercado de trabajo, como los programas Trabaja Perú, que ejecuta obras públicas intensivas en empleo; y Vamos Perú, con la finalidad de reconvertir a los trabajadores desplazados de sectores afectados por la crisis a sectores con perspectivas de crecimiento. En ambos casos, es importante introducir mecanismos que, ante riesgos de crisis, permitan que estos programas se amplíen para potenciar sus efectos anticíclicos.

En Perú no existe un sistema de seguro de desempleo. Se han discutido diversas opciones en el pasado, con amplio interés de los interlocutores sociales, pero existían diferencias en relación con su financiamiento. Quizás sea oportuno retomar esta discusión en este momento. De manera complementaria, se podría evaluar en qué medida el uso de la compensación por tiempo de servicios como mecanismo anticíclico en la crisis anterior alteró o no este importante fondo de los trabajadores para tiempos de desempleo.

En esta misma línea, los jóvenes constituyen un colectivo que merece una atención prioritaria dado que las crisis en el pasado han afectado desproporcionadamente a este segmento (la tasa de desempleo juvenil es cuatro veces la de los adultos). A esto hay que añadir que según el INEI en el 2001 el 88.5% de los jóvenes desempleados eran cesantes (con experiencia laboral) y solo el 11.5% eran aspirantes. En 2011, los porcentajes son 79.5% y 20.5% respectivamente.

Otra tarea, aunque de carácter más estructural, es profundizar la sintonía entre la capacitación laboral y las demandas del sector productivo. Los antecedentes disponibles sugieren que la capacitación laboral en Perú enfrenta restricciones de financiamiento, pertinencia y calidad. A continuación se presentan tres vías por las cuales sería posible avanzar en estos aspectos.

Entre 2010 y julio de 2012 existió un mecanismo de financiamiento de capacitación por parte de las empresas denominado Ley

de Capital Humano, el cual permitía la deducción de los gastos de capacitación de las empresas del impuesto de la renta. En 2011 este mecanismo movilizó recursos por más de 50 millones de dólares y permitió la capacitación de más de 100 mil trabajadores de unas dos mil empresas. El sistema aún está vigente para el ejercicio 2012, pero ya se derogó, por lo que no será aplicado en 2013. Existen opiniones que indican que el sistema restringía la facultad de las empresas de deducir gastos en capacitación (sin ley se podía deducir todo, mientras que la ley fijaba un tope), por lo que sin ley se tendría más capacitación de las empresas. Sin embargo, la Ley permitió por primera vez hacer un monitoreo de estas deducciones, lo cual ha sido importante y se debería evaluar la permanencia de esta capacidad del Estado de monitorear estas deducciones.

- Asegurar el vínculo con las necesidades del aparato productivo. Para este fin, el gobierno con asistencia de OIT, ha iniciado la estimación de un modelo predictivo de empleo por ramas y ocupaciones, que permitirá identificar tendencias con fines de programación de la formación. Existen, además, otros mecanismos complementarios con participación de los actores sociales en mesas sectoriales. Entre sus funciones incluyen el apoyo a sectores productivos estratégicos mediante programas efectivos de formación y desarrollo de recursos humanos, los cuales suelen incluir servicios de capacitación orientados a la innovación y el crecimiento sectorial, así como la provisión de competencias específicas demandadas por cada sector.
- Mejorar la calidad del mercado de proveedores de formación. En este caso, el rol del Sistema Nacional de Acreditación de la Calidad de la Educación (SINEACE) es muy importante. Esta institución debe ser fortalecida en su capacidad de ejecución y rendición de cuentas, sobre todo en materia de reforma del sector de formación terciario no universitario.

Por último, y atendiendo a un objetivo más estructural que coyuntural, se debería fortalecer la articulación de los servicios de empleo tal como se viene haciendo con las Ventanillas Únicas de Promoción del Empleo (VUPE). Estas VUPE están en proceso de alcanzar cobertura regional, en acuerdo con los gobiernos regionales, pero es importante pensar en una siguiente etapa de mayor cobertura territorial en acuerdo con gobiernos locales para asegurar el alcance de estos servicios en zonas más apartadas y con grupos de potenciales beneficiarios con mayor vulnerabilidad.