

MERCADO DE TRABAJO, REFORMA
LABORAL Y CREACIÓN DE EMPLEO:
PERÚ, 1990-1995*

Francisco Verdera V. **

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 87

*Este documento resume varios informes que han sido elaborados en el marco del proyecto de investigación "Ajuste, crecimiento y generación de empleo productivo en el Perú, 1990-1995" llevado a cabo en el IEP con el apoyo del IDRC y CIDA del Canadá. También incluye un breve resumen de las conclusiones del Informe "Perú: Evaluación de las políticas y programas de empleo, 1990-1995" preparado para la OIT (Diciembre 1996). Esta síntesis fue elaborada a pedido del Institute of Developing Economies de Tokyo para el documento "The direction of economic assistance for Perú" (March 1997). Agradecemos a ésta institución la autorización para publicarlo.

**Agradezco el valioso apoyo de Willíam Sánchez Aybar en la preparación de este documento y la ayuda de Juanpedro Espino Rabanal en la edición.

Serie: Economía 30

© IEP ediciones
Horacio Urteaga 694, Lima 11
(432-3070 / 424-4856
Fax [51 1] 432-4981
E-mail: iepedit@iep.org.pe

ISSN 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)
ISSN 1022-0399 (Serie Economía)

Impreso en el Perú
Setiembre de 1997

VERDERA V., Francisco

Mercado de trabajo, reforma laboral y creación de empleo: Perú, 1990-1995.-- Lima: IEP, 1997.-- (Documento de Trabajo, 87. Serie Economía, 30).

/MERCADO DE TRABAJO/FUERZA LABORAL/EMPLEO/DESEMPLEO/
SALARIOS/CREACIÓN DE EMPLEOS/SECTOR URBANO/SECTOR PÚBLICO/
SECTOR PRIVADO/1990-1995/TRABAJO/PERÚ/

WD/03.01.02/E/30

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
A. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO	
a. El crecimiento de la fuerza laboral	6
b. Aumento del desempleo urbano	9
c. Remuneraciones	14
B. LA REFORMA LABORAL	
a. Leyes laborales	17
b. La reducción del empleo público	30
c. Política de remuneraciones	32
d. Sindicatos	36
C. CREACIÓN DE EMPLEO	
a. Sector privado	37
b. Sector público	39
D. RECOMENDACIONES	41
a. Sobre la reforma laboral	42
b. Sobre la creación de empleo	43
REFERENCIAS	46

INTRODUCCIÓN

Generalmente se sostiene que el éxito del programa de ajuste iniciado en agosto de 1990 dependerá en gran medida de que el mercado de trabajo funcione de manera eficiente. En otras palabras, se requerirá que este mercado sea lo suficientemente flexible para asegurar que el desempleo se reduzca al mínimo y que los salarios se incrementen de acuerdo a las mejoras en la productividad de los trabajadores. Para lograr este propósito se ha flexibilizado el mercado de trabajo a través de la reforma laboral y se han adoptado diversas medidas para el fomento del empleo.

Pero, de otra parte, operando en sentido contrario, dos de los componentes principales del ajuste, la liberalización de la economía y la privatización de la empresas públicas —entre otros aspectos— han contribuido a aumentar el desempleo urbano y a mantener los ingresos reales bajos. El interrogante actual es si la combinación de medidas del programa de ajuste y la reforma laboral, al cambiar las condiciones en que se desenvuelve el mercado de trabajo en el país, llevarán al descenso del desempleo y a una recuperación de las remuneraciones.

5

Para entender la magnitud del desafío que enfrenta la economía peruana para remontar la situación actual, es necesario señalar que entre 1987 y 1990, antes del *shock*, se produjo un dramático empobrecimiento de la población como consecuencia de la hiperinflación y recesión y de las erradas políticas de estabilización y de ingresos que se implementaron. Si bien la pobreza descendió ligeramente entre 1991 y 1994, la mitad de la población, es decir, 11.5 millones de personas aproximadamente aún se encuentran en situación de pobreza en 1994 (Cuánto 1995:27).

El argumento central de este documento es que pese a los esfuerzos desplegados por el gobierno, especialmente en la generación de empleos temporales, no logra revertirse la difícil situación ocupacional creada en 1989-1990. De una parte, esto se debe al propio programa de ajuste que es recesivo por definición. De otra parte, también se debe a la falta de coherencia de la reforma laboral, que plantea a la vez incentivos y desincentivos para la creación de empleos. Los desincentivos deben corregirse y las políticas y programas de creación de empleos deben mejorarse a fin de lograr un mayor impacto.

En la búsqueda de alternativas, dos son las preguntas relevantes: ¿cuáles son las políticas adecuadas para el mejor funcionamiento del mercado de trabajo? y ¿cómo se pueden crear empleos permanentes en el Perú en esta nueva situación? Si se tiene como objetivo central la creación de em-

pleos adecuados, a partir del diagnóstico de la situación ocupacional, se deben mejorar tanto los incentivos legales a la contratación de trabajadores estables en el sector privado como acrecentar el impacto en términos de empleo de los actuales programas de inversión pública. Tal vez lo más difícil, empero, es cómo aumentar —o promover la recuperación de— los ingresos de los trabajadores. Para ello debe utilizarse la política de remuneraciones —a través de mejoras en el salario mínimo y los sueldos en el sector público— y deben fortalecerse las relaciones laborales y la negociación colectiva a fin de que contribuyan a aumentar la productividad y a propiciar mejoras salariales acordes con tales aumentos.

Este informe contiene cuatro secciones. La sección A presenta un diagnóstico de la evolución reciente del mercado de trabajo. La sección B describe la reforma laboral, revisando sus principales componentes. La sección C se dedica a analizar la creación de empleos por parte de los sectores privado y público. Finalmente, la sección D reúne las conclusiones, a partir de las que se formulan algunas sugerencias.

A. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

En sus tendencias de largo plazo el mercado de trabajo peruano se caracteriza por un elevado crecimiento de la oferta de trabajo, una baja absorción de esa oferta en empleos asalariados y un nivel promedio de ingresos por trabajo sumamente bajo, especialmente a partir de la hiperinflación de 1988-1990.

Sobre estas tendencias, en los últimos diez años, el mercado de trabajo ha sufrido tres fuertes impactos. El primero fue el de la hiperinflación y recesión de 1988-1990, sin duda el proceso que más afectó adversamente el empleo y los ingresos reales, hasta el punto que aún no recuperan el nivel previo a 1989. El segundo impacto se origina en la aplicación del programa de ajuste y de estabilización que se inicia en agosto de 1990. Finalmente, a partir de 1991 se producen las reformas estructurales y, entre ellas, la reforma del mercado de trabajo modificando de manera sustancial las leyes y prácticas laborales.

Examinaremos la evolución del mercado de trabajo a partir de sus tres principales indicadores: la fuerza laboral, el desempleo urbano y las remuneraciones.

a. El crecimiento de la fuerza laboral

La fuerza laboral en el Perú, tanto a nivel nacional urbano como especialmente para Lima, mantiene un fuerte ritmo de crecimiento, lo que hace más difícil la tarea del mercado de trabajo de disminuir el desempleo. Este incremento se debe principalmente al aumento de la población en edad activa (PEdA).

El Cuadro 1, sobre la base de los censos de población, muestra que durante las dos últimas décadas (1972-1993) la población en edad activa (PEdA) del país creció a una tasa de 2.9% promedio anual¹. Si bien su ritmo de crecimiento se ha desacelerado ligeramente en 1981-1993 respecto a 1972-1981 al bajar la tasa de crecimiento de 3% a 2.8%, ésta sigue siendo muy elevada. Por su parte, la población económicamente activa (PEA) o fuerza laboral creció en 3.1% en esos 21 años, siendo la desaceleración más pronunciada: su tasa de crecimiento cayó de 3.6% en 1972-1981 a 2.7% en 1981-1993. Disminuyendo ambas tasas, la tasa de crecimiento de la PEA femenina sigue siendo el doble de la masculina.

Como se observa en la tendencia general a nivel mundial, este mayor crecimiento de la PEA femenina se debe al incremento de la tasa de actividad de las mujeres, que sube de 20% en 1972 a 29.7% en 1993.² Esta alza se produce a costa de la tasa de actividad masculina sólo en 1981-1993, cuando esta última desciende de alrededor de 80.3% a 73.4%. En este último período intercensal se observan reducciones en las tasas de actividad en todos los grupos de edad masculinos, con mayor fuerza a partir de los 45 años. En cambio, la tasa de actividad de las mujeres aumenta en todos los grupos, con un pronunciado aumento para el grupo de 15 a 44 y un bajo incremento para las de 45 y más años de edad.³

En el Cuadro 1 también resalta que la PEA asalariada aumentó en 2.8% en 1972-1981, por debajo del crecimiento de la PEA total, de 3.6%. En 1981-1993, la PEA asalariada creció a una tasa similar a la PEA. En consecuencia, se mantiene la tendencia al estancamiento relativo de la proporción de la PEA asalariada sobre la PEA en el país. En efecto, la suma de empleados y obreros en 1981 representaba el 41.5% de la PEA de 15 años y más y, en 1993, este porcentaje fue de 42.1%.

El Cuadro 2 da cuenta del fuerte aumento de la PEA de Lima entre 1987 y 1995. El aumento fue de 4.7%, promedio anual,⁴ cifra superior al crecimiento de la PEA nacional (2.8%), y de la PEA urbana (3.6%). Este incremento es consecuencia del elevado aumento de la población en edad activa de Lima, a una tasa de 4.3% promedio anual y de una fluctuante —alrededor de un nivel promedio de 59%— tasa de actividad hasta 1994, que aumenta en 2.7 puntos porcentuales en 1995.

1. Todas las tasas de crecimiento son promedios anuales.
 2. La tasa de actividad se define como la relación entre la PEA y la PEdA por cien.
 3. El descenso de las tasas de actividad para hombres en edades centrales en el Censo de 1993, coincide con el aumento de la población en la condición de pensionista o jubilado no obstante no haber alcanzado la edad mínima para la jubilación. Como se indica en INEI (1994:115): “Este comportamiento se explica por el desplazamiento de la PEA hacia la No PEA —fuera de la PEA—, en calidad de pensionistas o jubilados”. Al parecer el impacto del ajuste ha llevado a parte de la PEA de esos grupos de edad a esa condición. Dada su edad y los bajos niveles de las pensiones resulta difícil de aceptar que esta población esté fuera de actividad. Más bien, debe estar engrosando el trabajo por cuenta propia.

4. Sobre la base de las encuestas de hogares de Lima del Ministerio Trabajo.

Economía

00

Cuadro 1
PERU: Evolución de la situación ocupacional por sexo, 1972, 1981 y 1993.

Poblaciones	1972 a/			1981 a/			1993			Tasa de crecimiento (%)								
	Total	Hom	Muj	Total	Hom	Muj	Total	Hom	Muj	1972-1993		1972-1981		1981-1993				
										Total	Muj	Total	Hom	Muj	Total	Hom	Muj	
Pob. edad activa (miles)	7572,8	3756,6	3816,2	9923,4	4908,1	5015,3	13893,0	6817,2	7075,8	2,9	2,9	3,0	3,0	3,0	3,1	2,8	2,8	2,9
PEA (miles)	3779,3	3017,7	761,7	5190,7	3911,8	1278,9	7105,3	5003,8	2101,5	3,1	2,4	5,0	3,6	2,9	5,9	2,7	2,1	4,2
Tasas de actividad (%) b/	49,9	80,3	20,0	52,3	79,7	25,5	51,2	73,4	29,7	1,3	-6,9	9,7	2,4	-0,6	5,5	-1,1	-6,3	4,2
Grupos de edad																		
15 a 29	44,7	67,2	22,2	45,2	65,0	25,7	45,2	61,0	30,0	0,5	-6,2	7,8	0,5	-2,2	3,5	0,0	-4,0	4,3
30 a 44	59,3	97,4	21,3	63,4	98,1	29,2	63,4	91,6	36,4	4,1	-5,8	15,1	4,1	0,7	7,9	0,0	-6,5	7,2
45 a 64	55,0	93,3	17,2	60,3	95,6	24,9	54,6	83,9	25,8	-0,4	-9,4	8,6	5,3	2,3	7,7	-5,7	-11,7	0,9
65 y más	32,6	61,5	8,5	36,2	63,5	12,0	32,0	52,3	13,7	-0,6	-9,2	5,2	3,6	2,0	3,5	-4,2	-11,2	1,7
PEA asalariada total (miles)	1677,5	1396,7	280,7	2155,2	1717,4	437,8	2989,6	2224,6	765,0	2,8	2,2	4,9	2,8	2,3	5,1	2,8	2,2	4,8
% PEA asalariada/PEA b/	44,3	46,2	36,8	41,5	43,9	34,2	42,1	44,5	36,4	-2,2	-1,7	-0,4	-2,8	-2,3	-2,6	0,6	0,6	2,2

Fuente: INEI. Censos Nacionales 1972, 1981 y 1993.

a/ Excluye a la población que no especificó condición de actividad.

b/ Cuando se trata de tasas se presenta la diferencia en puntos porcentuales.

Cuadro 2

Lima: Evolución de la Población en Edad Activa, la PEA y Tasa de Actividad por sexo, 1987-1995 (*).
(porcentajes)

Año	Población en Edad Activa			Población Económic. Activa			Tasa de Actividad		
	Total (miles)	Hom.	Muj.	Total (miles)	Hom.	Muj.	Total	Hom.	Muj.
1987	3560,5	48,1	51,9	2164,6	59,2	40,8	60,7	74,8	47,8
1989	3876,3	48,1	51,9	2356,1	59,5	40,5	60,7	75,1	47,5
1990	4159,6	47,5	52,5	2480,2	59,2	40,8	59,6	74,3	46,4
1991	4518,9	48,2	51,8	2523,3	60,7	39,3	55,9	70,4	42,3
1992	4660,0	47,6	52,4	2661,5	60,9	39,1	57,1	73,1	42,6
1993	4820,3	48,2	51,8	2896,2	61,0	39,0	60,1	76,1	45,2
1994	4929,4	47,6	52,4	2945,1	60,0	40,0	59,7	75,3	45,6
1995	5004,3	47,5	52,5	3122,3	58,9	41,1	62,4	77,3	48,9
crec. 1987-1995	4,3	4,2	4,5	4,7	4,6	4,8			

Fuente: MTPS. DNEFP. Boletines de Resultados de Encuestas de Hogares.

(*) En 1988 no se realizó encuesta.

Tanto la PEA femenina como masculina aumentan a tasas muy elevadas, de 4.8 y 4.6%, principalmente como consecuencia del incremento de sus correspondientes poblaciones en edad activa (PEdA), las que subieron ligeramente por debajo de esas tasas de crecimiento. El mayor aumento de la PEA respecto al de la PEdA, en ambas poblaciones, se debe a la elevación de la tasa de actividad, encontrándose que la de los hombres se acrecentó más que la de las mujeres. En el período recesivo 1991-1992, la tasa de actividad de las mujeres mostró una fuerte baja, al reducirse en 4 puntos porcentuales, recuperando el nivel de 1987 recién en 1995. La tasa de actividad masculina sólo se redujo —también en 4 puntos— en 1991 y recuperó y superó en dos años, en 1993, el nivel previo de 1990 (de 74.3%), al alcanzar un nivel de 76.1%. Finalmente, en 1995 la tasa de actividad masculina fue de 77.3% (Cuadro 2).

En síntesis, la oferta de trabajo sigue creciendo a un fuerte ritmo, modificándose su composición según sexo a nivel nacional, mas no en Lima, mientras que se mantiene el estancamiento de la absorción de la fuerza laboral en empleos asalariados.

b. Aumento del desempleo urbano

A seis años del programa de ajuste de agosto de 1990, el problema del empleo en el Perú se ha agravado hasta el punto de haberse convertido en uno de los temas de mayor preocupación de la política social. Si bien, tanto a nivel nacional como para Lima, la tasa de desempleo urbano se incrementó y se mantiene elevada, el problema más apremiante es la imposibilidad de que las remuneraciones reales aumenten de manera importante, de manera que permitan recuperar el enorme poder adquisitivo perdido en 1987-1989. Sin embargo, el mayor desempleo de adultos, sumado a los bajos ingresos por

trabajo y a la inestabilidad laboral, configura un panorama que genera gran malestar. El desempleo —en verdad, la falta de empleos bien remunerados— se atribuye al programa de ajuste en razón del gran aumento de las importaciones y los consiguientes cierres de empresas en el sector privado, y de la reducción del empleo público y la privatización de empresas públicas.

A nivel nacional, según las cifras censales que se presentan en el Cuadro 3, la tasa de desempleo urbano, después de haber descendido en 1972-1981, se acrecentó en 1981-1993, al subir de 6.6% a 8.5%. Invertiendo el patrón de 1972-1981, en el que disminuye la tasa de desempleo masculina y aumenta la femenina, en 1981-1993, se observa un fuerte incremento de la tasa de desempleo de hombres (de 5.3% a 8.6%), en tanto que la tasa de desempleo de las mujeres registra un leve descenso (de 9.9% a 8.2%). En cifras absolutas, mientras que la PEA ocupada para hombres aumentó en 1981-1993 a una tasa de 3.4%, la PEA desocupada de esta población se incrementó en 9.6%. En el mismo período, en el caso de las mujeres, estas tasas de crecimiento fueron —de manera inversa— de 7.1% y 4.7%, respectivamente, es decir, el ritmo de crecimiento de la PEA femenina ocupada se acrecienta fuertemente y el de la desocupada se desacelera.

A diferencia de la información nacional, que se basa en las cifras para los años censales, en el caso de Lima se tiene una medición continua del desempleo. El Cuadro 4 muestra que la tasa de desempleo se elevó sustancialmente a partir de 1989, alcanzando un nivel de 9.9% en 1993, con sólo una recuperación en 1991. Como se observa, la elevación de la tasa de desempleo hasta 1992 es consecuencia del fuerte descenso de la demanda de trabajo entre 1989 y 1990 y su mantención a un nivel bajo hasta ese año. Utilizamos la tasa de ocupación como *proxy* para la demanda de trabajo.⁵ En cambio, a partir de 1993, se registra un ligero descenso de la tasa de desempleo en razón de una importante recuperación de la demanda, más pronunciada en 1995, la que compensa el aumento de la oferta de trabajo, medida por la tasa de actividad, de 1993 a 1995.

Si descomponemos el período 1989-1995 en subperíodos se encuentra que en la fase posterior al ajuste, el desempleo en cifras absolutas se incrementó fuertemente. Entre 1989 y 1993 creció a un promedio anual de 11.5%, para caer en 1993-1995 en -12.1%. Se trata de dos fases marcadas: una de gran aumento del desempleo y otra de recuperación espectacular del empleo, que no podemos dejar de asociar a la congelación y reducción real del sueldo mínimo o Remuneración Mínima Vital (RMV) de 1992-1993 y de todo 1995, esto es, a la reducción aún mayor de las remuneraciones reales a los trabajadores jóvenes o no calificados.

Entre las causas del mayor desempleo en el período post-ajuste se pueden señalar: i. La reestructuración empresarial y productiva motivada por la

5. La tasa de ocupación se define como el ratio entre la PEA ocupada y la PEEdA.

Cuadro 3
PERU: Desempleo urbano según sexo, 1972,1981 y 1993 a/
(en miles)

Años y sexo	PEA urbana	Ocupada	Desocupada	Tasa de desempleo %
1972				
Total	2388,8	2202,3	186,5	7,8
Hombres	1793,5	1659,6	133,9	7,5
Mujeres	595,3	542,7	52,6	8,8
1981				
Total	3452,1	3225,9	226,2	6,6
Hombres	2512,6	2379,3	133,3	5,3
Mujeres	939,5	846,6	92,9	9,9
1993				
Total	5237,2	4793,1	444,1	8,5
Hombres	3520,9	3217	303,9	8,6
Mujeres	1716,3	1576,1	140,2	8,2
Crec. 1972-1981 b/				
Total	4,2	4,3	2,2	
Hombres	3,8	4,1	-0,1	
Mujeres	5,2	5,1	6,5	
Crec. 1981-1993 b/				
Total	4,7	4,5	7,8	
Hombres	3,8	3,4	9,6	
Mujeres	6,9	7,1	4,7	
Crec. 1972-1993 b/				
Total	3,8	3,8	4,2	
Hombres	3,3	3,2	4,0	
Mujeres	5,2	5,2	4,8	

Fuente: INEI. Censos nacionales 1972, 1981 y 1993.

a/ PEA de 15 años y más.

b/ Tasa de crecimiento anual.

Cuadro 4
Lima: Evolución y composición del empleo: 1987-1995
(en porcentajes)

Año	PEA a/ (miles)	PEA ocupada		Desempleo global			Tasa de actividad	Tasa de ocupación
		Empleo adecuado	Subempleo b/	Total	Jóvenes c/	Adultos c/		
1987	2055,8	60,3	34,9	4,8	9,2	2,5	60,7	57,2
1989	2241,6	18,6	73,5	7,9	15,3	5,3	60,7	56,6
1990	2348,9	18,6	73,1	8,3	15,8	5,9	59,6	51,8
1991	2405,2	15,6	78,5	5,9	11,2	3,9	55,9	52,7
1992	2531,6	14,7	75,9	9,4	15,8	7,4	57,1	53,2
1993	2765,9	12,7	77,4	9,9	16,2	7,6	60,1	56,5
1994	2808,5	16,9	74,3	8,8	13,7	7,3	59,7	56,5
1995	2976,8	16,6	76,3	7,1	11,3	5,6	62,4	59,2

Fuente: MTPS-DNEFP. Encuestas de Hogares.

a/ Excluye a trabajadoras del hogar

b/ Básicamente subempleo por ingresos.

c/ Los porcentajes corresponden a la PEA de cada población y no a la PEA tota

12

competencia y la sustitución de la producción industrial nacional por efecto de la elevación de las importaciones (Abugattás 1994); ii. El incremento de los costos de operación para la industria nacional. Con el *shock* de agosto de 1990 y las privatizaciones se elevaron los precios públicos y la tasa de interés; iii. El encarecimiento de la contratación formal por el aumento de los costos laborales no salariales que implican además crecientes deducciones a las remuneraciones (Francke 1995); iv. La acelerada reducción del empleo público, la mayor que se haya observado en procesos de ajuste entre los países de la región (Infante 1995).

El ajuste ha afectado más el desempleo de adultos que el de jóvenes. Puede destacarse en el Cuadro 4 que la tasa de desempleo de adultos (25 años y más) sube de 3.9% en 1991 —o de 5.9% en 1990— a 7.4% en 1992 y que se mantiene por encima de 7% hasta 1994. En cambio, la tasa de desempleo de jóvenes (15 a 24 años) se elevó fuertemente entre 1987 y 1989 y se mantiene en ese nivel hasta alcanzar su pico 1993 —con 16.2%— y empezar un descenso hasta 1995. Siendo siempre mayor la tasa de desempleo de jóvenes, la relación entre las tasas de desempleo de éstos y la de adultos desciende de un ratio de 2.8 veces en 1989-1990 a 2 veces en 1994-1995.

Es comúnmente aceptado que la tasa de desempleo no da cuenta de la situación ocupacional de los países subdesarrollados. Ello se debe a dos consideraciones: i. que una proporción significativa de la PEA no es asalariada, esto es, que las personas trabajan por cuenta propia y que por tanto no permanecen en condición de desempleados y, ii. que los ingresos de los que trabajan son sumamente bajos, al punto de considerarse que no se encuentran adecuadamente empleados. Esto último se mide con la tasa de subempleo por ingresos. Este subempleo mide la parte de la PEA ocupada que obtiene ingresos por debajo de un determinado límite de ingresos.

Precisamente, en el caso de Lima, la tasa de subempleo por ingresos más que se duplica entre 1987 y 1989, cuando pasa de 34.9% a 73.5%. Desde entonces se mantiene elevada alcanzando un pico de 78.5% en 1991, mostrando niveles de alrededor de 76% de la fuerza laboral de Lima entre 1992 y 1995.⁶ La sustancial reducción en los ingresos de la población no se produjo —como podría inferirse del término subempleo— como una consecuencia del deterioro en las condiciones laborales o en la productividad. El incremento en el porcentaje de la PEA ocupada que obtiene un bajo nivel de ingresos reales, un verdadero proceso de empobrecimiento —de fuerte y rápida caída de los ingresos reales—, es resultado de la hiperinflación de 1988-1990 y de la política de ingresos que frenó la indexación salarial. Dada la importancia de este argumento, lo desarrollaremos un poco más.

La pérdida de poder adquisitivo entre 1987 y 1989 se debió tanto a la política macroeconómica, que se caracterizaba por elevar los precios públicos, como a la política de contención salarial, que hacían que la indexación salarial fuese sumamente limitada.⁷ La contención de los sueldos y salarios se llevó a cabo mediante la interferencia en la negociación colectiva,⁸ con decretos que aumentaban las remuneraciones por debajo de las alzas de precios, y reajustando de manera rezagada la Remuneración Mínima Vital (RMV). Todo ello sólo permitía una recuperación parcial de los ingresos reales, produciéndose su rápida y acentuada caída. Esta pérdida de ingresos reales no se debió a una súbita reducción de la productividad del trabajo ni a un cambio en las condiciones laborales o de producción ni tampoco al funcionamiento del mercado de trabajo, sino que más bien fue la interferencia del gobierno y su política de ingresos en este mercado. Mientras que las condiciones de producción permanecían iguales se produjo un drástico cambio en la distribución del ingreso en contra de los trabajadores.⁹ Salvo que se tomen medidas directas para aumentar de modo sustancial las remuneraciones reales o se creen las condiciones necesarias para que esto se produzca, la tasa de subempleo por ingresos no disminuirá.

6. El límite de ingresos para medir el subempleo (LIS), se calcula a partir del sueldo mínimo legal de enero de 1967, indexado a la inflación. El LIS era relativamente bajo antes de 1989 pues la base del cálculo también lo era. Por otra parte, la inflación no era tan alta y los ingresos se reajustaban a través de la negociación colectiva para los trabajadores sindicalizados y mediante aumentos decretados por los gobiernos que compensaban parcialmente las alzas, también oficiales, de precios públicos. Para una discusión sobre la medición del subempleo en el caso de Lima puede verse Verdera (1995).

7. Puede verse al respecto Romero (1992).

8. Se fijaron topes a los aumentos por negociación desde 1976 y luego topes y cláusulas en los pliegos de reclamos para la indexación trimestral y semestral.

9. En el informe del Banco Mundial (1992:iv) se señala esto en los siguientes términos: “En la medida que la inflación se aceleró en años recientes...en el sector formal los salarios reales fueron reducidos drásticamente ...()...las fluctuaciones en los salarios reales en el sector formal provienen de una pobre indexación en los contratos de trabajo —convenios colectivos—, la misma que fue extremadamente distorsionadora en el período de hiperinflación”.

c. Remuneraciones

El bajo nivel de las remuneraciones reales en el país y su efecto negativo sobre el mercado de trabajo son reconocidos en un informe del Banco Mundial sobre Perú (1992:iv), cuando señala que: “Estos extremadamente bajos salarios reales (en el sector formal) son incompatibles con mercados de trabajo eficientes”. La tarea es entonces mejorar los bajos salarios reales para que el mercado funcione de manera más eficiente. Como veremos más adelante, la política de remuneraciones llevada a cabo durante el ajuste ha contribuido a frenar esta recuperación y a mantener bajo su nivel.

La evolución de las remuneraciones reales para obreros, empleados y ejecutivos se presenta en el Cuadro 5 y el Gráfico 1.¹⁰ La recuperación de las remuneraciones reales entre 1990 y 1995 apenas ha alcanzado el nivel previo al *shock* de agosto de 1990, encontrándose en 1995 en un 40% del nivel que tenían en 1987. La evolución reciente de las remuneraciones reales, de 1990 en adelante, puede descomponerse en tres subperíodos. El primero, de 1990 a 1992, es el de la recuperación de las remuneraciones después del *shock* de agosto de 1990, hasta su nivel previo. Este es un resultado de la desinflación, así como, en gran medida, de los aumentos de la RMV, que se incrementa como parte de las medidas de estabilización.¹¹ En 1993 se produce una nueva caída de las remuneraciones reales, especialmente de los sueldos. Finalmente, en 1994 y 1995 se produce una recuperación que permite superar el nivel previo al *shock* en el caso de los sueldos mas no así en el de los salarios. En síntesis, si comparamos las remuneraciones reales de 1995 con los niveles de 1987, éstas han perdido alrededor del 60% de su valor (a precios de 1990). Si hacemos la comparación entre 1995 y 1990 o 1991 se observa una recuperación importante dado los bajos niveles de esos años en razón de los efectos inmediatos del *shock*.

Pero, además debe tenerse en cuenta que las cifras del Cuadro 5 corresponden a las remuneraciones reales brutas, esto es, a las remuneraciones reales antes de descontar los aportes, contribuciones e impuestos a los que están sujetos los trabajadores. Estas deducciones han ido variando —como se muestra en el Cuadro 8 más adelante—, y en dos de ellas se produjo un aumento nominal inicial de las remuneraciones para permitir la deducción. El resultado es un aumento real de la remuneración bruta, el que si bien es descontado a los trabajadores, aparece sin embargo aumentando el nivel de las series, como sucede en 1994.¹² Así tenemos que, en un contexto de bajas remuneraciones reales, —las mismas que no se recuperan respecto al año previo al ajuste de agosto de 1990—, el nivel de las deducciones para el tra-

10. Nótese en el Cuadro 5 que la fuente son las encuestas de hogares y no las de establecimientos. La metodología de estas últimas han sufrido alteraciones que afectan las series, haciendo imposible interpretarlas.

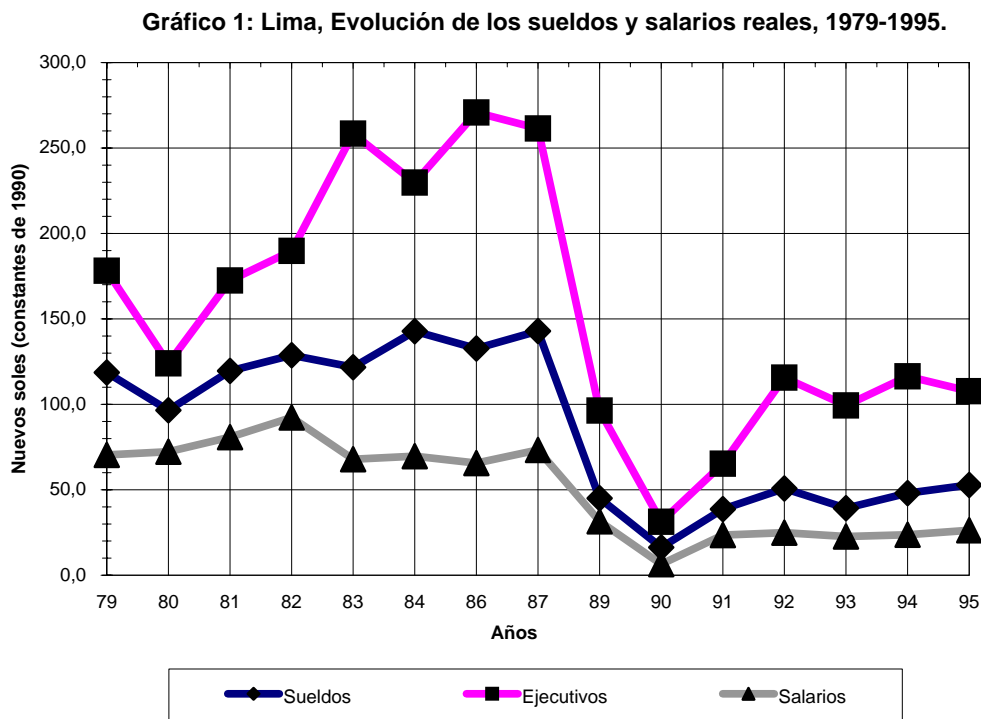
11. Sube de 4 nuevos soles de julio a 16 nuevos soles en agosto y a 25 en setiembre de 1990.

12. La Nota Semanal del Banco Central de Reserva (BCR) reconoce este efecto en sus series de remuneraciones reales.

Cuadro 5
Lima: Evolución de los sueldos y salarios reales 1979-1995

Años	Unidad monetaria	Ingresos nominales		IPC 1990=100	Ingresos reales (en nuevos soles)		Ingresos reales (variación %)			
		Sueldos	Salarios		Ejecutivos	Salarios	Sueldos	Ejecutivos	Salarios	
1979	Miles de soles	36	21	0,00003	118,6	178,2	70,4	-18,6	-30,4	2,7
1980	Miles de soles	39	30	0,00004	96,5	124,0	72,3	24,0	39,1	11,7
1981	Miles de soles	87	59	0,0001	119,6	172,5	80,8	7,6	10,0	14,3
1982	Miles de soles	157	113	0,0001	128,7	189,8	92,4	-5,4	36,2	-26,5
1983	Miles de soles	426	238	0,0004	121,7	258,5	67,9	17,3	-11,1	2,5
1984	Miles de soles	806	393	0,0006	142,8	229,8	69,6	-7,1	17,9	-5,7
1986	Intis	3402	1683	0,0026	132,7	270,8	65,6	7,7	-3,5	11,7
1987	Intis	6506	3339	0,0046	142,9	261,4	73,3	-68,5	-63,2	-56,9
1989	Intis	450783	315945	1,0006	45,0	96,3	31,6	-63,8	-67,5	-79,6
1990	Nuevos soles	12,46	4,92	76,48	16,3	31,3	6,4	137,5	108,5	265,4
1991	Nuevos soles	214	130	553,08	38,7	65,2	23,5	31,2	77,4	5,9
1992	Nuevos soles	465	228	915,66	50,8	115,7	24,9	-22,8	-14,1	-9,1
1993	Nuevos soles	534	308	1361,28	39,2	99,4	22,6	22,5	17,1	4,7
1994	Nuevos soles	805	397	1675,82	48,0	116,4	23,7	10,0	-7,5	10,9
1995	Nuevos soles	975	485	1845,85	52,8	107,7	26,3			

Fuente: MTPS. DNEFP. Encuestas de hogares.



16

bajador ha aumentado para los sistemas público y privado de pensiones (AFP) de 3% a 11%, del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) en 9% y, finalmente, por los cambios en el impuesto a la renta por trabajo en relación de dependencia (asalariados). La recuperación de los niveles de remuneraciones reales *netas* son aún menores.

En síntesis, en un contexto en el que sigue aumentando la fuerza laboral a un fuerte ritmo, el programa de ajuste provocó un aumento del desempleo urbano de los hombres y a la vez no ha logrado recuperar las remuneraciones reales a los niveles previos a la hiperinflación de 1989-1990. En el caso de los salarios (obreros) no se ha recuperado siquiera el nivel previo al *shock* de 1990. Omitimos aquí otros efectos del programa no directamente visibles, como son la creciente descalificación de la fuerza laboral por el aumento del empleo no asalariado en el comercio ambulatorio y el transporte y el deterioro de la calidad de los empleos temporales.

Es necesario insistir en que la situación del mercado de trabajo antes de agosto de 1990 ya había sufrido un fuerte ajuste: la drástica caída del ingreso real y el aumento del desempleo ocurrieron entre 1987 y 1989.¹³ Lo primero se debe a la política macroeconómica y a la política de contención salarial y lo segundo a la recesión.

13. Véase Paredes y León (1988) o Cáceres (1989) para un análisis del ajuste que se produjo en esos años. Para su impacto en el mercado de trabajo de Lima, puede verse Verdera 1992 y 1994.

B. LA REFORMA LABORAL

La reforma laboral parte de un diagnóstico del mercado de trabajo que sostiene que su mal funcionamiento, esto es, el desempleo y los bajos ingresos, se deberían al exceso de regulaciones y a la intervención estatal que encarecen la mano de obra y protegen a una parte de los trabajadores, en detrimento de la mayoría que no tienen empleo o ganan poco.

Para la visión liberal, la mano de obra era cara y las remuneraciones se encontraban por encima de su nivel de equilibrio: “El mercado de trabajo... se caracterizaba por la aplicación de una serie de regulaciones y restricciones, tales como la remuneración mínima, prácticas como las negociaciones colectivas y múltiples huelgas que encarecían la mano de obra. Todo esto generaba el siguiente resultado: una remuneración por encima de la de equilibrio en el mercado, lo cual ocasionaba un incremento del desempleo. Las prácticas laborales que encarecen la mano de obra disminuyen tanto la demanda como la oferta de la misma y ocasionan, por lo tanto, una disminución en la producción” (Boloña 1993). Para esta visión, el mayor desempleo de 1989 y 1990 no era una consecuencia de la recesión si no su causa.

Con este diagnóstico en mente, el objetivo de la reforma laboral debía ser “... liberalizar el mercado, eliminar la remuneración mínima y las prácticas que encarecen la contratación de mano de obra sin llegar a transferir a la remuneración costos adicionales. Los resultados a esperarse en el mediano plazo son positivos y opuestos a los señalados anteriormente, es decir, que bajen el costo de generar un puesto de trabajo y un incremento en el empleo y de la producción en general” (Boloña 1993). Como veremos, una parte de los cambios en la legislación laboral ha ido en sentido contrario: no se ha eliminado la RMV, no se ha abaratado la contratación y se han transferido costos adicionales a la remuneración. Lo que sí ha hecho la reforma es fomentar el empleo temporal y la subcontratación, debilitando las relaciones laborales en detrimento de la negociación colectiva y frenando de esta manera la recuperación de los sueldos y salarios.

a. Leyes laborales

La reforma laboral ha significado un cambio radical en la regulación de las relaciones laborales y en el carácter de la intervención del Estado en la negociación colectiva y en la protección social de los trabajadores. Sin embargo, también profundiza algunas de las medidas que se venían adoptando en materia de flexibilización del empleo desde 1978.¹⁴

14. Entre 1975 y 1990 se modificaron las regulaciones del mercado de trabajo, especialmente las relativas a la estabilidad laboral y a la negociación colectiva. El efecto conjunto de la recesión, los cambios en la legislación sobre estabilidad laboral y la expansión de los regímenes de contratos temporales, llevaron al debilitamiento de la negociación colectiva como mecanismo de reajuste salarial en un contexto de alta inflación. Para una descripción de este período, véase Verdera 1991 y 1992.

Evaluar la reforma laboral no es tarea fácil en la medida que no ha transcurrido el tiempo suficiente para que puedan establecerse sus consecuencias. Además, la reforma se inició en un contexto macroeconómico recesivo que duró hasta 1993, dificultando distinguir entre los primeros efectos de la reforma de los de la evolución macroeconómica sobre el mercado de trabajo. Se acepta en cualquier caso que el programa de ajuste implica un elevado costo social de transición, especialmente por el desempleo causado por la liberalización de la economía y la reducción del empleo público. Se requerirá de un período de tiempo para que las correcciones que deben mejorar el funcionamiento del mercado operen su supuesto impacto positivo. En la medida que el ajuste estructural prosiga y la reforma laboral elimine las rigideces del mercado de trabajo, el empleo y los ingresos deberían mejorar en un futuro más o menos cercano. Finalmente, una característica de la reforma laboral es la inestabilidad de las leyes aprobadas, las que si bien mantienen una tendencia general, han sido constantemente modificadas.

El conjunto de medidas que se han implementado pueden agruparse en cinco áreas: i. Flexibilización de la estabilidad laboral en el sector privado; ii. Nueva regulación de las relaciones colectivas de trabajo (negociación, sindicalización y derecho de huelga); iii. Incremento de los costos laborales no salariales derivados de un nuevo manejo de fondos previsionales y de las cargas tributarias; iv. Eliminación de la estabilidad laboral en el sector público; y, v. Otros aspectos de la operación del mercado laboral, como son la política de salarios mínimos y la privatización de la formación profesional.

El Cuadro 6 describe las tres primeras áreas, las mismas que abarcan la mayor parte de aspectos que han sido modificados. A continuación y siguiendo este esquema desarrollaremos cada área de la reforma.

1. *Flexibilidad laboral*

El D.Leg. 728, denominado Ley de Fomento del Empleo, de noviembre de 1991, y sus modificaciones, abarca tres aspectos relativos a la flexibilización del mercado de trabajo: i. La capacitación —de jóvenes— para el trabajo; ii. el despido individual y colectivo; iii. los regímenes de contratos y iv. la subcontratación a través de empresas de servicios y cooperativas de fomento del empleo. El objetivo flexibilizador se cumple mediante la facilitación del despido y la promoción de formas de contratación temporal mediante incentivos. Veamos estos aspectos.

i. Capacitación para el trabajo

Existen tres modalidades de capacitación —de jóvenes— para el trabajo de acuerdo al Título I del D.Leg. 728 para las empresas o entidades sujetas al régimen laboral de la actividad privada. La supervisión de dos de ellas, la formación laboral juvenil (Cap. I) y las prácticas pre-profesionales (Cap. II), está a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS). En

Cuadro 6
La Reforma Laboral en el Perú, 1991-1995.

Principales áreas	Medidas	Objetivos	Efectos directos
Flexibilización del mercado de trabajo	D.Leg. 728 Nov. 1991 Ley 26513 Jul. 1995	Fomento del empleo	Facilita el despido Fomenta la subcontratación Despido arbitrario Limita la subcontratación
Regulación de sindicatos, negociación colectiva y huelga	DL 25593 Jun. 1992	Interviene en relaciones laborales	Debilita sindicatos y relaciones laborales
Fondos de trabajadores - Previsionales CTS	D.Leg. 650 Jul. 1991	Cancelatorio y depósito en bancos	Pérdida de valor y de capital de trabajo
Pensiones	DL 25897 Dic. 1992 Ley 26504 Jul. 1995	Privatiza Nivelar sistemas público y privado	Encarece por administración Aumento de aportes Amplía edad límite para jubilarse. Rebaja temporal de aportes
- Impuestos FONAVI	DL 25520 Jun. 1992	Modifica su finalidad	Aumento impuesto a la planilla
Renta	D.Leg. 774 Dic. 1993	Aumenta	Reduce ingreso neto

cambio, la conducción de los contratos de aprendizaje (Cap. IV) corresponde al SENATI (art. 34).

La innovación presente en el D.Leg. 728 radica en establecer la formación laboral juvenil y un régimen de convenios para ésta y las ya existentes prácticas pre-profesionales, las que rigen para los estudiantes que están cerca de finalizar sus carreras. Los requisitos para los convenios de formación se han ido ampliando en sucesivas modificaciones del D.Leg. 728 de manera que los convenios pueden durar hasta 3 años, los jóvenes pueden tener de 16 hasta 25 años de edad para ser considerados en ellos y se puede tener hasta un 40% de los trabajadores de esa empresa bajo esta modalidad. La retribución o subvención mínima equivale a una RMV y no se consideran beneficios sociales.

Estas ampliaciones de las posibilidades de los convenios de formación laboral juvenil y la mayor promoción de los mismos han provocado que el número de convenios se triplique en 1995 y nuevamente en 1996, hasta setiembre, aunque los niveles absolutos aún son sumamente bajos. Por su parte, el número de empresas usuarias se multiplicó en 5.5 veces entre 1994 y 1995. Se observa que las empresas no utilizan de manera significativa esta modalidad de empleo. Por su parte, el registro de los convenios para prácticas pre-profesionales, con una mayor tradición como modalidad de capacitación en el trabajo, muestra su mayor utilización y también se acrecienta de manera más regular, reflejando su aceptación.

ii. Despido

La estabilidad laboral ha sido responsabilizada de constituir la rigidez más importante que impide el eficiente funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento del empleo. La necesidad de flexibilizar el mercado de trabajo lleva a la reducción de las restricciones al despido en 1991, y a la práctica eliminación de esas restricciones en 1995, al crearse las figuras del despido arbitrario y al facilitarse el cese colectivo por causas objetivas.

En cuanto al despido individual, el D.Leg. 728 y sus modificaciones, especialmente la Ley 26513 de julio de 1995, autorizan a: i. Despedir a un trabajador de manera arbitraria al no señalar la razón del despido. En este caso se paga una indemnización especial —por despido arbitrario— de una remuneración y media por año —desde octubre de 1996— hasta un tope de doce remuneraciones;¹⁵ ii. Despedir señalando una falta grave y, por tanto, sin pago de la indemnización especial. No existe obligación de reposición pero sí del pago de la indemnización especial cuando el trabajador demuestra mediante un juicio que fue despedido sin que exista una falta grave; iii. Despedir sin falta grave y sin opción de reposición en empresas que

15. Hasta octubre de 1996 la indemnización por despido arbitrario era de una remuneración por año hasta un tope de doce remuneraciones. Con la modificación de octubre de 1996 a partir del noveno año de trabajo, no aumenta el costo del depósito.

cuenten hasta con veinte trabajadores, al personal de dirección y a los trabajadores de confianza.

En materia de despido o cese colectivo, la misma norma indica que se aplica en los casos que impliquen no menos del 10% de los trabajadores en planilla, que el empleador no debe dar una justificación especial cuando se incluya a dirigentes sindicales entre los despedidos ni tiene que cursar el preaviso de 30 días a los trabajadores. Los procedimientos a seguir ante la autoridad de trabajo para el cese colectivo se han simplificado y abreviado y las causas objetivas para justificarlo se han ido ampliado, abarcando motivos económicos, tecnológicos u otros.

El efecto inmediato del D.Leg. 728 ha sido contribuir al aumento de la proporción de trabajadores eventuales a costa de los trabajadores estables tal como se pone en evidencia en el Cuadro 7. Entre 1991 y 1992, la proporción de trabajadores estables en el sector privado de Lima cayó fuertemente, de 61.4% a 50.5%. Se trató básicamente del reemplazo de trabajadores estables por eventuales puesto que el empleo asalariado total casi no se incrementó en ese período. Éste es claramente un efecto del D.Leg. 728 de fines de 1991. Pasado esto, de 1992 a 1994 la proporción entre trabajadores estables y eventuales se mantiene. Nuevamente, entre 1994 y 1995 se observa una nueva fuerte caída de los trabajadores estables, de 48.3 a 42.3%. En este período se produjo un incremento sustancial del empleo total y el empleo eventual por la recuperación de la actividad económica y, en menor medida, el reemplazo de estables por eventuales provocado por la aprobación del despido arbitrario en julio de 1995. Se verifica que el impacto de los cambios en la legislación referida a la estabilidad laboral cambia la composición del empleo mas no así su nivel, el mismo que depende del nivel de actividad económica.¹⁶

21

iii. Contratos

El Título III del D.Leg. 728 trata “De los contratos de trabajo sujetos a modalidad”, título bajo el que se reúnen una serie de contratos de naturaleza temporal, accidental y para obra o servicio, clasificándolos a su vez según sus motivos, fines o especificidades. De todos ellos, los más importantes son los contratos temporales. En todo caso, todas estas modalidades son formas alternativas a la contratación sin plazo determinado, esto es, a la estabilidad en el empleo. El DL 22342 (de 1978), que regulaba el régimen de exportación de productos no tradicionales y que establecía contratos de trabajo temporales para estas empresas no fue prorrogado, aplicándose a las empresas exportadoras las mismas normas de aprobación de contratos del D.Leg. 728 (art. 123). Debe indicarse que la presentación de los contratos en el MTPS conlleva un costo por contrato para los empleadores por la tasa que se paga para su aprobación y los trámites en que se incurre.

16. Véase este argumento en Verdera 1992.

Cuadro 7
Lima: Evolución del empleo asalariado en el sector privado según condición de estabilidad laboral, 1987-1995 (en miles) a/

Condición de estabilidad	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1987-95
Estables	513,1	540,9	517,9	591,4	493,7	548,8	567,4	532,4	19,3
% Total	60,9	65,0	58,6	61,4	50,5	49,5	48,3	42,3	4,6
Variación %		5,4	-4,3	14,2	-16,5	11,2	3,4	-6,2	0,5
Eventuales b/	329,1	291,0	365,7	371,6	483,5	560,5	608,5	726,3	397,2
% Total	39,1	35,0	41,4	38,6	49,5	50,5	51,7	57,7	95,4
Variación %		-11,6	25,7	1,6	30,1	15,9	8,6	19,4	15,1
Total	842,2	831,9	883,6	963,0	977,2	1109,3	1175,9	1258,7	416,5
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Variación %		-1,2	6,2	9,0	1,5	13,5	6,0	7,0	6,2

Fuente: MTPS. DNEFP. Encuestas de Hogares.

a/ Excluye a los trabajadores de las empresas estatales.

b/ Comprende a los trabajadores en período de prueba en 1992 (60.7 mil) y en 1993 (73.2 mil).

El número de contratos presentados al amparo del D.Leg. 728 aumentó en cerca de tres veces en 1990-1991, alcanzando los 215 mil contratos en 1995. En cambio, los contratos al amparo del DL 22342, de exportación no tradicional, descienden a 18.6 mil en 1995 desde el pico de 34 mil logrado en 1992. La mayor dificultad para analizar estas cifras es que se trata de contratos temporales, de los que no se registra su duración. Por ello, no se conoce su duración promedio, pudiéndose sólo estimar el número de trabajadores involucrados, que es menor al número de contratos, asumiendo una duración promedio de los mismos sobre la base de las opiniones de los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

iv. Subcontratación

El D.Leg. 728 establece dos formas principales de subcontratación: las cooperativas de trabajadores o de fomento del empleo, en su Título V, Capítulo II, y las empresas especiales —de servicios— en su Título VI.

El texto del Decreto de 1991 sólo permitía que una empresa usuaria subcontratara hasta un 20% de su personal de empresas de servicios o de las cooperativas de fomento del empleo; en cambio, su reglamentación permitió subcontratar el 100% del personal de la empresa usuaria. El propio sector público reemplaza trabajadores nombrados por trabajadores de empresas de servicios, y algunas grandes empresas privadas despidieron a todo su personal, no sin antes disolver el sindicato, volviendo a contratarlo a través de la creación ficticia de una cooperativa de fomento del empleo. Esto fue rectificado en julio de 1995, mediante la Ley 26513, al regir nuevamente el tope de 20% del personal de la empresa usuaria que se pueden subcontratar. Finalmente, el D.Leg. 855 de setiembre de 1996 ha vuelto a elevar este tope al 50%.

La información sobre el número de trabajadores bajo estos regímenes no se encuentra disponible. La Comisión Nacional Supervisora de Empresas (CONASEV) que es la encargada de supervisar a las cooperativas de trabajadores ha publicado cifras para 1994 señalando que el número de socios-trabajadores ascendió a 39,435 a nivel nacional. De ellos, la gran mayoría, 36,395 corresponden a Lima.¹⁷ Por su parte, el MTPS empieza a registrar la variación del empleo de las empresas de servicios y cooperativas de trabajadores de más de 100 trabajadores de Lima a fines de 1994. De acuerdo a esta fuente, se registraron bajo estos sistemas 34 mil y 40.4 mil trabajadores en diciembre de 1994 y julio de 1995, respectivamente, una cifra importante comparada con el total de trabajadores en empresas de más de 100 trabajadores registrados por este indicador, de alrededor de 130 mil a fines de 1994. En ese momento, el 26% de los trabajadores de las empresas de 100 y más trabajadores de Lima eran contratados a través de cooperativas de trabajadores y empresas de servicios.

17. CONASEV:1994, Cuadro 5.3.

2. Relaciones colectivas de trabajo

Esta área abarca el derecho a la sindicalización, la negociación colectiva y el derecho de huelga. El diagnóstico convencional dirá que los sindicatos eran una de las rigideces que impedían la flexibilización del mercado, refiriéndose al poder sindical previo al *shock* de agosto de 1990. Como hemos indicado, esto no es válido en la medida en que los sindicatos no pudieron impedir que sus remuneraciones reales cayeran significativamente antes del ajuste. No obstante, el resultado de reformar el área de las relaciones colectivas ha sido profundizar el debilitamiento de las organizaciones sindicales, impidiéndoles lograr una recuperación de las remuneraciones a los niveles previos a la hiperinflación de 1989-1990. Esto se lleva a cabo interviniendo en las relaciones laborales, pese a la incoherencia que representa desde el punto de vista liberal. Adicionalmente, la eliminación de la estabilidad laboral contribuye a debilitar a los sindicatos, porque la participación en éstos, expone a los dirigentes y a los trabajadores más activos en materia sindical a represalias, potenciales o efectivas, que puedan ejercer los empleadores.

La primera medida en la dirección de acentuar la política de contención salarial es el D.Leg. 757 (13/11/91), o Ley marco para la inversión privada. Este dispositivo prohíbe la presencia de cláusulas de indexación salarial a la inflación en los convenios colectivos y establece que los reajustes salariales se determinan sólo por aumentos en la productividad.¹⁸ Al buscar eliminar una posible fuente de presión inflacionaria, se provocó que los trabajadores no consigan recuperar el poder adquisitivo perdido.

Con el DL 25593 (2/7/92), sobre Relaciones colectivas de trabajo, para los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada, se redefine la negociación colectiva mediante el estímulo a la pluralidad sindical — más de un sindicato por empresa —, el mayor incentivo a la negociación a nivel de la firma y la regulación del derecho de huelga.

El DL 25593 y su reglamento dispusieron: i. Un nuevo registro de sindicatos lo que detuvo la negociación temporalmente.¹⁹ ii. La revisión integral de todos los pactos y convenios vigentes. De no llegarse a un acuerdo entre las partes respecto a su contenido, estos convenios caducarían. iii. Diversas restricciones formales al derecho de huelga. Como consecuencia, la presentación de pliegos de reclamos para establecer convenios colectivos, bajó de un promedio anual de 1,200 en 1985-1991 a 812 en 1993. En el primer semestre de 1994 fueron presentados 403. El porcentaje de pliegos

18. El gobierno también dejó de lado la política de reajustes salariales por inflación para los trabajadores sin negociación colectiva.

19. La segunda disposición transitoria del DL 25593 indica que la Autoridad de Trabajo debe proceder en el plazo de 90 días a depurar los registros de sindicatos, federaciones y confederaciones. Se encontró que cumplían los requisitos para ser considerados como tales 1,700 sindicatos, 176 federaciones y 7 confederaciones.

solucionados también disminuyó hasta alcanzar el 51.6% de los pliegos presentado en el primer semestre de 1994 (MTPS 1994).

3. *Costos laborales no-salariales*

Éste es tal vez, junto con el de la estabilidad laboral, uno de los temas más controvertidos de la reforma laboral. Lo es porque con la reforma se esperaba la reducción de los costos laborales no salariales (CLNS), de manera que hicieran la operación del mercado de trabajo más transparente y por ello más eficiente, fomentando un mayor empleo en el sector privado.²⁰ Lo que ha ocurrido en el caso peruano es que estos costos se han elevado significativamente, con el agravante de que su elevación se ha producido en un contexto de bajas remuneraciones reales, las mismas que no se recuperan respecto al año previo al ajuste de agosto de 1990.

El aumento de los CLNS pone en evidencia la incoherencia entre los objetivos de la reforma laboral. Esta incoherencia se refiere a que: i. La necesidad de mayores CLNS proviene de otros sectores de la economía, el fiscal y el financiero. No sólo no responden a objetivos en el campo laboral sino que van claramente en contra del fomento del empleo; ii. En lugar de reducir la intervención del Estado en el mercado de trabajo, al igual que en la mayor intervención en la negociación colectiva, las mayores obligaciones impuestas por ley a trabajadores y empresarios se acrecientan.

Los CLNS se pueden dividir —como se observa en el Cuadro 8— en dos tipos: los que corresponden a contribuciones sociales o fondos previsionales, como son la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y los fondos de pensiones, y las cargas u otras deducciones, que corresponden a los impuestos a la planilla, como son los casos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), el impuesto a la renta, y la contribución al SENATI, el centro de formación profesional estatal para la industria. Veamos primero las contribuciones sociales.

i. El fondo de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) para los trabajadores del régimen laboral privado fue creado mediante decreto supremo (DS) en marzo de 1991. Posteriormente fue ratificado mediante el D.Leg. 650 (24/7/91). Esta norma dispuso que los fondos compensatorios por los años trabajados o CTS —de un sueldo por año trabajado— deben ser depositados en el sistema financiero y tienen carácter cancelatorio.²¹ Los empleadores están obligados por ley a depositar una remuneración mensual al año en una cuenta bancaria a nombre de cada uno de sus trabajadores en

20. Este argumento se indica en Tokman y Martínez (1995).

21. El régimen de CTS fue creado en marzo de 1991 y refrendado posteriormente con el D.Leg. 650. Su carácter cancelatorio se refiere a que al depositarse un sueldo al año, cesa toda obligación del empleador en materia de beneficio indemnizatorio por ese periodo. Antes de esta medida, la indemnización se calculaba tomando en cuenta el último sueldo percibido, el que se multiplicaba por el número de años trabajados. Se trataba de un mecanismo de indexación implícito.

planilla. Esta deducción provocó un debate en el que se esgrimieron argumentos a favor y en contra.

A favor de la creación del CTS se indica que: (1) Al no existir un seguro de desempleo en el país, el CTS opera como tal en un contexto de mayor inestabilidad en el empleo, amortiguando por tanto el efecto de los despidos; (2) El fondo acumulado puede ser retirado parcialmente como crédito o para vivienda por el trabajador.²² (3) Al retirarse de la empresa o ser despedido el trabajador recibe el íntegro del fondo acumulado, menos los retiros que pueda haber efectuado.

Como aspectos críticos de este sistema se han señalado: (1) Antes de esta medida el monto de la CTS anual se reajustaba de acuerdo al sueldo del último año. Este mecanismo de indexación implícito es eliminado pues al depositarse la compensación anualmente en la cuenta de cada trabajador, este depósito deviene en cancelatorio; (2) El fondo CTS acumulado está amenazado por la inflación²³ y por el riesgo de quiebra de la entidad financiera en que se la deposita, siendo cubierto sólo parcialmente por el Fondo de Seguro de Depósitos²⁴; (3) Finalmente, las empresas pierden capital de trabajo, a razón de una planilla mensual por año.²⁵

El CTS no es propiamente un seguro de desempleo, porque está diseñado como compensación por tiempo de servicios, esto es, para cuando el trabajador no sólo se retire de una empresa si no de su vida laboral. Funciona, empero, como una forma parcial de seguro por la mayor movilidad laboral, debido principalmente a los despidos por la recesión como también como incentivo a las posibilidad de que algunos trabajadores al renunciar a sus empleos, puedan establecerse por cuenta propia, utilizando este fondo, o trabajando en otro empleo mejor remunerado. En otras palabras, facilita el despido o puede incentivar el retiro de trabajadores de una empresa.

ii. La creación del Sistema Privado de Pensiones con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) condujo al aumento de las deducciones para fondos de jubilación, primero en el sistema privado y luego en el público, del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). El sistema privado de pensiones fue establecido como opcional y alternativo al sistema público (DL 25897 del 6/12/92), empezando a operar en junio de 1993. De optar por una AFP, la deducción al trabajador por concepto de pensión de jubilación aumentó de 3% a 15% del haber mensual, lo que se compensó por un período de tiempo con un aumento por una sola vez de 13.5%, y eliminán-

22. En setiembre de 1996 se ha establecido que el trabajador puede retirar hasta el 50% de su fondo como libre disponibilidad.

23. En el Perú nunca ha existido indexación de las cuentas de ahorros respecto a la inflación como en otros países como forma de proteger los depósitos.

24. La falta de cobertura plena por este seguro provocó que muchos trabajadores perdieran parte de su fondo compensatorio con la quiebra o cierre de numerosas entidades financieras en 1992.

25. Por el contrario, el sistema financiero se beneficia al disponer de un fondo a largo plazo y, el Banco Central obtiene reservas estables por el encaje a los depósitos de CTS.

dose el aporte del empleador. Posteriormente esta deducción se reduce ligeramente y se anuncia su incremento, para ambos sistemas, en enero de 1997.²⁶

Por su parte, los impuestos que significan deducciones a los trabajadores en planilla son:

i. El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Esta deducción se incrementó en 1992 de 6% a 9%, y su distribución se ha modificado continuamente. En 1992, la deducción se repartía en 8% para el empleador y 1% para el trabajador. En el mismo año, se trasladó toda la deducción de 9% al trabajador. Por ello se le aumentó la remuneración en 10%. En 1993 se repartió en 6% al empleador y 3% al trabajador y, finalmente, en 1995 toda la deducción se cargó al empleador.

El destino de los fondos del FONAVI se modificó mediante el DL 25520 (mayo de 1992), convirtiéndose de fondo para la construcción de viviendas para los trabajadores en un ingreso a disposición del gobierno central para la inversión y gasto públicos.²⁷ Al alterarse la finalidad inicial del FONAVI, existe consenso de que se trata de un impuesto que se cobra a la contratación formal o por planilla y se insiste en la necesidad de sustituirlo por un impuesto directo a los ingresos. Dada la necesidad de aumentar la recaudación tributaria del gobierno, los ingresos por concepto de FONAVI, que representan alrededor del 14% de los ingresos tributarios, no pueden reducirse fácilmente.

ii. Impuesto a la renta por trabajo en relación de dependencia. La tendencia ha sido al aumento de la recaudación por este concepto. En 1991 se aumentó la carga tributaria a las remuneraciones mediante la reducción de las deducciones a favor del trabajador —del régimen de 5ta. categoría— por concepto de mínimo no imponible, por rentas de trabajo y por cargas de familia. Entre 1991 y 1992, el gobierno redujo el monto y el número de Unidades Impositivas Tributarias (UIT) que sirve de base para el cálculo de las deducciones. El resultado es que trabajadores —con ingresos reales bajos y sujetos a mayores descuentos (por IPSS o AFP y FONAVI), a los que nunca se les había descontado por 5ta. categoría—se vieron obligados a pagar cada vez más por impuesto a la renta. Por ello en 1994 se aumentó el ingreso mínimo a partir del cual se paga una tasa del 15% a 7 UIT.

iii. Contribución al SENATI. En cuanto a la formación profesional, primero, en setiembre de 1992, se derogó la contribución del 1.5% de la planilla que aportaban las empresas industriales al Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI)²⁸. Esto significaba cerrar

26. Para una descripción de la reforma y privatización del sistema de pensiones, véase Verdera 1997.

27. Su administración se trasladó del sector Vivienda al Ministerio de la Presidencia.

28. DL 25702 modificado por el DL 25988. El gobierno dejó en suspenso su aplicación.

una institución de prestigio, creada en 1962 y que contribuye a la transferencia tecnológica. El SENATI capacita actualmente a unos 100 mil jóvenes al año y tiene cobertura nacional. Ante las reacciones en contra de la medida, ésta se dejó en suspenso. Posteriormente fue modificada, y se aprobó la reducción gradual de la contribución empresarial en un período de 3 años. La primera ha significado bajar la contribución de 1.5 a 1.25, como indicamos en el Cuadro 8. En tres años este Servicio será privatizado, lo que significa que las empresas usuarias y los jóvenes que quieran capacitarse tendrán que pagar por el servicio.²⁹ Lo que se perdería es el aporte y donaciones de la cooperación técnica internacional que se da a nivel de gobiernos.

En el Cuadro 8 se observa en cuánto se elevan los CLNS como consecuencia de todas estas modificaciones. Para efectuar la comparación de los CLNS entre antes y después de las medidas de 1993 y de 1995 (julio), separamos la parte que corresponde al empleador de la del trabajador.³⁰ En 1993 los CLNS total suben de 35.5% sobre la remuneración mensual antes de la reforma a un porcentaje entre 40.2% —si un trabajador optó por seguir en el IPSS y tiene un ingreso menor a 7 UIT— y 61.2% si optó por una AFP y recibe un ingreso mayor a las 7 UIT.³¹ En 1995, los CLNS se incrementan ligeramente para los trabajadores que continúan en el IPSS-pensiones, ahora convertido en Oficina de Normalización Previsional (ONP), y desciende temporalmente para los afiliados a las AFP.³² Esta modificación responde al objetivo de igualar las deducciones de los dos sistemas.

La elevación de los CLNS incentiva a los empleadores a contratar trabajadores fuera de planilla, a plazo fijo, o en período de prueba, o bajo el régimen de honorarios por servicios profesionales (denominados de 4ta. categoría), que conlleva sólo una deducción de 10% a costa del trabajador. También se incentiva la subcontratación mediante empresas de servicios o cooperativas de fomento del empleo (D.Leg. 728), a fin de evitar el vínculo laboral directo con los trabajadores y el pago de los CNLS. Finalmente, obliga a algunas empresas a prescindir de trabajadores, reduciendo personal. Con ello no se fomenta el empleo, y cuando se contrata trabajadores se trata de empleo que no figura en la planilla de la empresa sino en una planilla de honorarios como trabajadores inestables. De otra parte, como consecuencia de las mayores deducciones, los trabajadores buscan negociar sobre sus remuneraciones netas —pues finalmente estas deducciones reducen sus remu-

29. La privatización se presenta como una ampliación de las posibilidades de elección del demandante del servicio —joven o trabajador— cuando más bien ocurriría todo lo contrario para la mayoría de jóvenes por tratarse de un servicio pagado.

30. El CLNS total proviene finalmente del capital de trabajo de la empresa.

31. Los costos laborales no-salariales para la empresa también aumentan, en el caso de que los trabajadores opten por una AFP a 25.2% y en el de seguir en el IPSS a 31.2%. Pero en el primer caso el costo total es mayor en 6 puntos que cuando el trabajador permanece en el IPSS. Tal vez por ello, algunas empresas no promovieron la afiliación a las AFP.

32. La propia ley 26504 anuncia que en enero de 1997 las deducciones van a aumentar y no serán menores que el 13% de la remuneración. Esto se ha hecho efectivo sólo en el caso de la ONP, manteniendo las AFP las deducciones de 1996.

neraciones netas— y presionarán por mayores aumentos a fin de compensarlas. La pérdida de ingresos por las deducciones (de FONAVI y AFP) recae tanto sobre los trabajadores nuevos —que no reciben aumento compensatorio— como sobre los antiguos, debido a que cualquier aumento de remuneraciones es afectado por las mayores deducciones, en montos absolutos.

La utilización de las deducciones para fondos e impuestos con cargo a las planillas —y a los trabajadores— es consustancial al programa económico actual. Al mismo tiempo que la contención salarial impide la recuperación del poder adquisitivo de las remuneraciones, se impone el ahorro forzado de una parte de éstas, con mayor sacrificio del consumo, y por último, se aumenta la presión tributaria sobre los trabajadores. Con estas medidas, se buscó apoyar los objetivos de otros sectores, como el ayudar a la recuperación de la liquidez del sistema financiero, canalizando los depósitos de CTS en dólares y los fondos de las AFP al sistema bancario, lo que además contribuye a la acumulación de reservas en el BCR, o contribuir a reducir el déficit fiscal con la deducción por FONAVI.³³

Este conjunto de costos laborales no salariales presenta dos paradojas. Una es que mientras se insiste en la voluntad de fomentar el empleo mediante la eliminación de la estabilidad laboral, se acrecienta los CNLS que frenan la contratación, al menos de trabajadores estables. La otra es que en lugar de hacer del mercado de trabajo asalariado un mecanismo eficiente de asignación de trabajo que responda a los salarios por trabajo, el empleador y el trabajador deben de tomar en cuenta los CNLS y sus constantes modificaciones, lo que entorpece la operación del mercado laboral.³⁴

b. La reducción del empleo público

Flores (1995:28), citando información del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), indica que el número de trabajadores estatales en 1989 ascendía a 738.4 mil personas, lo que representaba un incremento de 3.9% promedio anual respecto a 1980. En 1990 el empleo público representaba el 13.8% de la PEA nacional, el doble del nivel de 1968. Concluye Flores, esta realidad —y la magnitud creciente del déficit fiscal— se tomaba como un sobredimensionamiento del aparato estatal. Uno de los objetivos del programa de ajuste, en la línea de reducir la presencia del Estado, fue racionalizar el empleo en la administración pública.

Por ello, en enero de 1991 se dio inicio a la reorganización de las entidades del sector público. Mediante el DS 04-91-PCM se establecieron in-

33. Según cifras del BCR (IMF 1995:57), los ingresos por concepto de FONAVI representaron en 1994 el 8.2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

34. Parece razonable argüir que la protección social debería separarse del mercado de trabajo, es decir, de tener un puesto de trabajo estable. Pero en un mercado de trabajo donde apenas la mitad de los trabajadores son asalariados y de ellos la mitad son estables, ¿quién garantizaría a un trabajador que tendrá protección social (seguridad social, prestaciones de salud, etc.) al margen de un empleo estable?

centivos para la renuncia de los trabajadores auxiliares y técnicos y se declaró un determinado número de trabajadores excedentes. Con el DS 049-91-PCM se extendió los incentivos para los directivos y profesionales. Posteriormente, se implementó la reforma del Estado buscando redefinir su rol, reduciendo sus funciones, fusionando ministerios, eliminando dependencias y oficinas, disminuyendo personal y privatizando las empresas públicas. De esta manera, se dieron las disposiciones legales para la reducción directa del empleo público mediante las reducciones masivas de personal, la no renovación de contratos, las evaluaciones y los incentivos económicos a las renuncias voluntarias.

El resultado, según el INAP a diciembre de 1994, fue una reducción del número de trabajadores de 134.7 mil a nivel nacional, el 18% del empleo público de 1989, tratándose en la gran mayoría de los casos (94%) de renuncias voluntarias con incentivos. Se añade que un 15% del total de los que renunciaron eran profesionales calificados.

A partir de 1994 se intensificó la privatización de empresas públicas y fueron despedidos alrededor de 30 mil trabajadores de las cinco empresas estatales más grandes del país (ENAFER, Siderperú, Centromín, ENAPU, y Petroperú).³⁵ En estos casos las indemnizaciones fluctuaron entre 4 mil dólares en promedio para ENAFER y 15 mil dólares en promedio en el caso de Petroperú.

Según la información proveniente de las encuestas de hogares, el porcentaje del empleo público sobre el empleo de Lima se redujo de los niveles de 16% de 1987-1989 a 10% en 1995. En cifras absolutas se trata de una disminución de 70 mil trabajadores entre 1989 y 1995. Como se indica en el Cuadro 10 más adelante, la mayor reducción se produjo en 1991-1992 por efecto del Decreto Supremo de 1991 ya mencionado y en 1993-1994, en el caso de la administración pública. En las empresas públicas, las mayores reducciones se produjeron en 1990-1991, por efecto del cambio de gobierno, y en 1994-1995 por la acentuación de las privatizaciones. La reducción del empleo público es uno de los factores que alimenta el desempleo en Lima.

La estabilidad en el empleo público que protegía a la gran mayoría de trabajadores de la administración pública ha sido eliminada, como lo confirma el que la reducción de los trabajadores de la administración se concentre en los empleados nombrados o estables, notoriamente en 1994-1995. Tanto en la administración como en las empresas públicas se observa un importante crecimiento de los trabajadores contratados y eventuales, que alcanzan en 1995 al 62.5% y 23.6%, respectivamente. En este último año, reflejando un cambio de tendencia, el empleo en la administración pública aumenta en 24.9% respecto a 1994.³⁶

35. BID:1996, pág. 10-11.

36. En abril de 1995 se llevaron a cabo las elecciones para Presidente y el Congreso.

c. Políticas de remuneraciones

Tres son los componentes de la política de remuneraciones: la regulación de la negociación colectiva, la política respecto a la RMV y la política de remuneraciones en el sector público. Como muestra el Gráfico 1, el nivel promedio de las remuneraciones de Lima muestran una recuperación inicial en 1991-1992 para luego permanecer estancadas. Este resultado proviene de una combinación de políticas como trataremos de ilustrar a continuación.

1. *Negociación colectiva*

En la sección relativa a las relaciones colectivas de trabajo se ha indicado algunas de las medidas para debilitar la negociación colectiva. Primero, se prohibieron las cláusulas de indexación salarial en los pliegos de reclamos. En segundo lugar, se paralizó la presentación de pliegos al requerirse un nuevo registro sindical y ordenarse la revisión de todos los convenios colectivos. En tercer lugar, se modificó la regulación del proceso de negociación ampliando el poder discrecional del empleador. Finalmente, se ha prohibido la negociación a nivel de sector o rama, siendo posible sólo la negociación a nivel de empresa individual.

Paralelamente al debilitamiento de los sindicatos y la menor cobertura de los trabajadores con negociación, estas medidas han causado que las remuneraciones reales se mantengan estancadas.

2. *La remuneración mínima vital (RMV)*

Es común que se sostenga que el salario mínimo no influye el mercado de trabajo debido a su reducida cobertura (Yamada y Bazán 1994). En esta sección trataremos de fundamentar lo opuesto: la cobertura del salario mínimo es significativa si se observa con relación a la población de referencia relevante y no sólo se le compara con toda la PEA. Pero, lo que es más importante, si observamos las cifras del Cuadro 9 notaremos que la evolución de la RMV o salario mínimo está asociada a la evolución del ingreso real promedio, salvo en 1995, año en que prosigue el aumento de las remuneraciones del gobierno. ¿Cuál ha sido el rol de la RMV? Como parte del programa de ajuste se procedió primero a elevar la RMV, inmediatamente después del *shock* de agosto de 1990. Así se pasó de 4 nuevos soles en julio a 16 nuevos soles en agosto, y luego a 25 nuevos soles en setiembre. En enero de 1991 se volvió a subir la RMV a 38 nuevos soles.³⁷ Más tarde se procedió a la desregulación de la fijación de la remuneración mínima vital (DS 017-91-TR). Pero aún así, se eleva a 72 soles en febrero de 1992 para mantenerse congelada hasta abril de 1994 en que se elevó a 132 soles.

37. INEI (1991:95).

Cuadro 9
Lima: Ingreso promedio, Remuneración Mínima Vital y Remuneración del Gobierno General, 1987-1995.

Descripción	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
I.P.C. (Base:1990=100.0)	0,0047	1,1102	21,3544	489,4293	952,7444	1308,4118	1673,4258	1845,9421
Ingreso promedio	Jun/Jul	Jul	Jun	Jun	Set	Jun	Set	Set/Oct
Nominal 1/	4,53	348,54	11,28	159,66	290,42	381,61	539,18	648,99
Real (90) 2/	95,99	31,40	32,01	32,62	30,48	29,17	32,22	35,16
Indice	100,0	32,7	33,3	34,0	31,8	30,4	33,6	36,6
Remuneración Mínima Legal								
Nominal	1,71	140,00	2,55	38,00	72,00	72,00	132,00	132,00
Real (90)	36,22	12,61	11,94	7,76	7,56	5,50	7,89	7,15
Indice	100,0	34,8	33,0	21,4	20,9	15,2	21,8	19,7
Remuneración Gobierno General								
Nominal	4,03	407,56	6,86	52,70	150,81	262,00	495,83	583,12
Real (90)	85,37	36,71	32,15	10,77	15,83	20,02	29,63	31,59
Indice	100,0	43,0	37,7	12,6	18,5	23,5	34,7	37,0

Fuente: Para Ingreso promedio, MTPS-DNEFP, Encuestas de Hogares. Para Remuneración Mínima Vital, MTPS. Para Remuneración del Gobierno General, INEI.

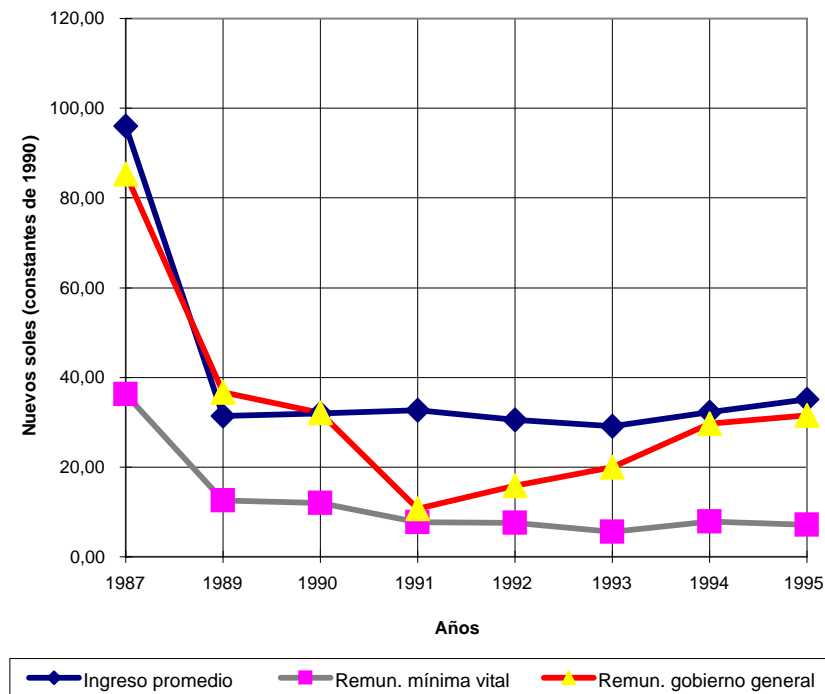
1/ 1987, 1989 en miles de intis, 1990-1995 en nuevos soles.

2/ Para 1990, dada la alta variabilidad de ingresos y de la inflación, obtenida por interpolación lineal.

De esta manera, el gobierno ha utilizado la RMV como una herramienta de política salarial. Veamos cómo, siguiendo el Cuadro 9. De 1990 a 1991, en los meses de las encuestas de hogares, el ingreso real promedio subió en 175% mientras que la RMV subió en 106%, antes y por medida de política, esto es, entre agosto de 1990 y enero de 1991. Entre 1991 y 1992 se volvió a subir la RMV, nuevamente antes, esta vez en febrero de 1992, en 14.4% y el ingreso promedio se elevó en 9.9%. En el siguiente año, cuando la RMV nominal se congela y cae en términos reales en -32.7%, el ingreso real también cae, en -11.6%. El alza de la RMV en abril de 1994 llevará a su fuerte aumento real de 49%, mientras que el ingreso real se eleva en 14.8%. Solamente en 1995 se observa un signo contrario en las variaciones, cae la RMV real al volverse a congelar y aumenta el ingreso real. En consecuencia, nos parece claro que la RMV sirvió como instrumento para elevar lentamente el piso de la estructura salarial (Riveros 1995). Decimos lentamente porque se utilizó para impedir que el ingreso real se recuperara respecto a los niveles previos a la hiperinflación de 1989.

Uno de los efectos de este freno a la recuperación de la RMV real fue que cuando se desaceleró el crecimiento del PBI en 1995 el empleo asalariado aumentó. Al parecer, la baja RMV permitió la absorción de empleo por parte de la pequeña empresa, mientras que se produjo un exceso de demanda de trabajo por parte de las empresas medianas y grandes que llevó a una moderada alza al ingreso real promedio (Gráfico 2).

Gráfico 2: Lima, Ingreso promedio, Remuneración mínima vital y remuneraciones del gobierno general, 1987-1995.



Si ponemos atención a la población o sector de referencia relevante encontramos que un porcentaje significativo de trabajadores está regido por la RMV. En 1989 el 31.5% de la PEA asalariada privada de Lima percibía un ingreso menor o igual a la RMV. Este porcentaje cae en picada en 1991 para mantenerse a niveles muy bajos. Pero, recordemos que la absorción de empleo asalariado en Lima se ha producido en las pequeñas empresas (Infante 1995). Cruzando la variable número de RMV con tamaño de empresas encontramos en 1993 que 32.8% de los trabajadores de empresas de menos de diez trabajadores percibían menos de dos RMV y que 20.8% de la PEA asalariada ocupada se encontraba en el mismo nivel de ingresos. En 1991, año en que la RMV era relativamente más elevada, estos porcentajes eran de 36% y 31%, y en 1992 eran de 46.1% y de 31.2%. Este resultado nos parece lógico: la pequeña empresa pudo absorber empleo asalariado a un buen ritmo porque pagaba remuneraciones bajas, tomando como referencia a la RMV, la misma que la política salarial mantuvo baja.

3. Remuneraciones en el sector público

A pesar de los constantes anuncios del Ministerio de Economía y Finanzas de que las remuneraciones de los empleados de la administración pública se encuentran congeladas, desde 1991, el *promedio* de estas remuneraciones se eleva, aunque por cierto sobre la base de un nivel muy bajo. Veamos.

En primer lugar, siguiendo el Cuadro 9 y el Gráfico 2, observamos que el promedio de remuneraciones reales del gobierno se encontraba por encima del ingreso real promedio de la PEA ocupada de Lima en 1989. Desde 1991, en cambio se encuentra por debajo, siendo el ratio entre el ingreso real promedio y la remuneración del gobierno en ese año de 3 veces. A partir de ese nivel extremadamente bajo, que por lo demás actuaba como incentivo para que una parte de los empleados públicos renunciara, es que se recupera el promedio de remuneraciones del sector público, especialmente entre 1993 y 1994. En efecto, en marzo de 1994, paralelamente a un reajuste de la RMV y después de que se habían logrado importantes reducciones de personal, se incrementaron los sueldos del gobierno en alrededor del 50%. No obstante todo esto, el nivel promedio de los sueldos del gobierno se encuentra aún por debajo del ingreso promedio de Lima.

En segundo lugar, debe señalarse que estas remuneraciones se incrementaron con ingresos adicionales provenientes de los denominados “ingresos propios” de cada sector o dependencia pública. Se trata de los ingresos que se obtienen por el cobro de registros o tasas en la presentación de documentación e incluso en el cobro de tarifas para los servicios sociales como salud y educación (Petrera 1993).

Finalmente, nótese que se trata de un incremento promedio. Es bastante notorio que en la administración pública se ha producido un cambio en la composición del empleo y que se han acrecentado las diferencias de

remuneraciones entre el nuevo personal profesional contratado y el personal auxiliar de oficina o de servicios de mayor antigüedad.

d. Sindicatos

En materia de derecho de sindicalización, el DL 25593 reemplaza el principio de la unicidad sindical por el de pluralidad sindical, con lo que se busca promover la división y la atomización de las organizaciones sindicales.³⁸ Adicionalmente, se aprueba la inscripción en el registro de organismos sindicales a un sindicato con la sola presentación de la solicitud en la Oficina de Registros Sindicales del MTPS.³⁹

Los efectos del DL 25593 en materia de sindicalización han sido: i. La disminución de sindicatos por la depuración. El número de cancelaciones de sindicatos en 1992 fue de 40, cifra muy superior a las de años anteriores, de tan solo 3 en 1991 y 4 en 1990;⁴⁰ ii. La disminución también de la presentación de solicitudes de registro de organismos sindicales. En 1992 se registraron 57 sindicatos, frente a 72 en 1991; iii. El DL no ha conseguido, en cambio, fomentar la pluralidad sindical y, por el contrario, se ha tendido a la unificación de los trabajadores en los sindicatos inscritos (Mori y Zorrilla 1994).

36

El efecto directo de esta medida ha sido disminuir el porcentaje de trabajadores del sector privado de Lima en empresas de 20 y más trabajadores, sujetos a negociación colectiva, precisamente de manera más pronunciada a partir de 1992, después de la promulgación del DL 25593. En efecto, se registra una reducción del porcentaje de trabajadores sindicalizados, de 41.5% en 1992 a 35.4% en 1993, a 31.8% en 1994 y luego a 20.2% en 1995. Debemos destacar dos puntos más al respecto. Primero, contra lo que se afirma, el porcentaje de trabajadores sindicalizados sobre los que pueden serlo, esto es, en las empresas de 20 y más trabajadores, era aún significativo en 1990-1991, con alrededor del 50%. Segundo, que la reducción de esta proporción fue dándose desde la primera mitad de la década de 1980. Efectivamente, el porcentaje de trabajadores del sector privado sindicalizados de Lima se reduce de 12.4% de la PEA ocupada a 4.8% entre 1970 y 1990. Al mismo tiempo los no sindicalizados aumentaban de 14% a 16%.⁴¹

Los obreros con sindicato son uno de los dos grupos que disminuyeron en mayor medida su participación en el empleo en Lima, junto a los

38. Esta medida atenta contra el Convenio Nro. 87 de la OIT relativo a la libertad sindical y la protección al derecho a la sindicalización.

39. El registro de un sindicato le da derecho representativo en las reclamaciones de trabajo con los empleadores y con las autoridades de trabajo y es indispensable para ser considerado en la conformación de organismos de grado superior o de carácter nacional o internacional.

40. Cualquier persona —natural o jurídica— podía solicitar la cancelación de un sindicato, indicando a la autoridad administrativa la falta de algún requisito para su existencia.

41. Véase Verdera (1994:21)

empleados públicos no profesionales. Los obreros sindicalizados, que ya habían visto disminuir su peso antes de 1990, siguen cayendo hasta representar un magro 2.4% de la PEA ocupada de Lima en 1995. Se puede inferir que se está produciendo un deterioro en la calidad de los empleos y sobre todo en su grado de protección social. En cambio, entre 1987 y 1995, el grupo que más ha crecido —por encima del crecimiento de la PEA ocupada— ha sido el de obreros sin sindicato, v.g. sin negociación colectiva.

C. CREACIÓN DE EMPLEO

a. Sector privado

El Cuadro 10 revela que el empleo en Lima ha crecido gracias al mayor empleo en el sector privado que ha absorbido a parte de los trabajadores desplazados del sector público y que también, aunque de manera sumamente irregular, ha reemplazado al empleo no asalariado como mayor fuente de generación de empleo, sea por la absorción de parte de los desplazados del sector público o por el aumento de la PEA. Esto no significa que no aumentara también el desempleo por estas mismas razones: el incremento de la PEA de Lima y despidos en el sector público. El número absoluto de desempleados sube de alrededor de 100 mil en 1987 a 211 mil en 1995, llegando a ser 274 mil en 1993. En otras palabras, mientras que el empleo creció en promedio 6.1% al año entre 1987 y 1995, el desempleo lo hizo a 9.8%. Veamos el Cuadro 10 por partes.

El aumento de nuevos empleos netos muestra una gran fluctuación, la misma que se debe a la oscilación del empleo privado y a la reducción del empleo público. En cambio, la absorción de empleo por parte del sector no asalariado es más estable, jugando un rol de amortiguador, aunque muestra un leve declive desde su pico en 1992.

El empleo privado eleva su proporción del total del empleo de Lima de 39.5% en 1987 a 43.4% en 1995. Contrariamente a lo que se afirma en relación al aumento del sector informal no asalariado, el peso de este sector se mantiene constante en un, por cierto, abultado 46.4%. Podemos añadir que el aumento del empleo privado se produce casi totalmente en las empresas de menos de 20 trabajadores. El porcentaje del empleo en estas empresas más que se duplica entre 1987 y 1995, pasando de 22.6% en 1987 a 48% en 1995, a costa de un descenso proporcional en el empleo de las empresas de 20 y más trabajadores y del empleo público. El porcentaje del empleo en el caso de las empresas de 100 y más trabajadores se reduce de 66.6% en 1987 a 41.5% en 1995.

El empleo en la administración pública va reduciéndose año a año, especialmente en 1991, se recupera en algo en 1993 y, finalmente, muestra una fuerte recuperación en 1995 con un aumento de 67 mil trabajadores. Mientras que su participación en el empleo de Lima desciende de un 12.6%

Cuadro 10
Lima: Creación de nuevos empleos, 1987-1995.
(en miles)

Años	PEA ocupada a/	Nuevos empleos neto	Asalariados						No asalariados	
			Privados		Administ. pública		Empresas públicas		Nuevos empleos neto	
			%	Nuevos empleos neto	%	Nuevos empleos neto	%	Nuevos empleos neto	%	Aumento neto
1987	2061,1		39,5		12,6		4,3		43,6	
1989	2169,5	108,3	38,4	17,8	12,6	13,9	4,0	(0,3)	45,0	76,9
1990	2269,6	100,2	39,0	52,8	11,6	(10,7)	3,6	(6,3)	45,9	64,4
1991	2377,0	107,4	40,5	78,0	11,9	19,2	1,7	(39,6)	45,9	49,7
1992	2410,5	33,5	40,5	14,3	9,9	(42,6)	2,2	10,9	47,4	50,9
1993	2610,4	199,9	41,7	110,1	10,1	23,5	1,8	(4,5)	46,4	70,8
1994	2682,1	71,8	43,8	87,5	8,0	(49,5)	2,2	12,4	46,0	21,4
1995	2901,4	219,3	43,6	89,9	9,2	53,2	0,8	(36,0)	46,4	112,2
Dif. 1987-95 (miles)	840,3		450,4		7,1		(63,4)		446,2	
Crec. 1987-95 (%)	4,4		5,7		0,3		(14,8)		5,2	

Fuente: MTPS. DNEFP. Encuestas de hogares. a/ Incluye Trabajadoras del Hogar en la PEA ocupada y en los no-asalariados .

en 1987 a 9.2% en 1995, habiendo llegado a un 8% en 1994, su número absoluto para el período 1987-1995 aumentó en 7 mil trabajadores en razón del fuerte aumento del último año, de 53 mil trabajadores más.

En cambio, el empleo en las empresas públicas se reduce como proporción del empleo de Lima, de 4.3% en 1987 a 0.8% en 1995 y el número de trabajadores cae en 63.4 mil en todo el período. Sólo se encuentran dos años, 1992 y 1994, en los que aumenta el empleo neto en 11 y 12.4 mil trabajadores. Las mayores reducciones se dan en 1991 cuando se inician las privatizaciones y en 1995 cuando se retoman con fuerza.

b. Sector público

En este acápite presentamos una estimación del empleo resultante de las acciones del gobierno en materia de fomento del empleo y a través de los programas de inversión pública y alivio a la pobreza.

El Cuadro 11 resume los resultados de la estimación de los empleos anuales generados en el año 1994, como consecuencia tanto de los incentivos legales dispuestos por el D.Leg. 728, de Fomento del Empleo, como de los numerosos programas destinados principalmente al alivio de la pobreza, pero que tienen un importante componente o efecto de generación de empleo.

Antes de comentar los resultados obtenidos debemos señalar las principales limitaciones de esta estimación: i. Sumamos empleos permanentes con empleos temporales que han sido convertidos a empleos permanentes sobre la base de promedios de duración de los diferentes tipos de empleos temporales. De modificarse las equivalencias para estas conversiones se alterarán los resultados. ii. En el caso de los incentivos legales no es posible establecer si son empleos adicionales o si se trata del reemplazo de trabajadores antiguos o estables por trabajadores jóvenes o en regímenes de contratos o de subcontratación. Entre los años 1991 y 1992, por efecto de la dación del D.Leg. 728, sí se observa una sustitución, puesto que el empleo total apenas aumenta (véase el Cuadro 7). iii. No se cubren todos los programas de empleo que llevan a cabo los organismos públicos, por ejemplo, los programas de crédito a pequeñas empresas de COFIDE (Corporación Financiera de Desarrollo) o las bolsas de trabajo de SENATI o SENCICO (Servicio Nacional de Capacitación en la Industria de la Construcción). iv. Se abarca sólo el sector público para el año 1994. De una parte, el sector privado y las ONG despliegan también acciones en materia de creación de empleos y, de otra, en 1995 se han iniciado nuevos programas como son los de Caminos Rurales y de Reconversión Laboral.

Estimamos que, durante 1994 a nivel nacional, como producto de los incentivos legales y los programas de empleo del sector público se crearon 266.2 mil empleos, que debemos de calificar como empleos anuales equivalentes a empleos permanentes. El 52.7% de estos empleos proviene de los incentivos legales, específicamente de los contratos de trabajo temporales

Cuadro 11

Perú: Empleos anuales generados según políticas y programas de empleo de organismos públicos en 1994

Políticas y programas	Empleos totales	Porcentajes	
		Subtotal	Total
TOTAL	266186		100,00
Incentivos legales	140432	100,00	52,76
Formación profesional a	5565	3,96	2,09
Formación Laboral Juvenil a	320	0,23	0,12
Prácticas Pre-profesionales a	5245	3,73	1,97
Contratos temporales b.	117462	83,64	44,13
D.Leg. 728 Fomento del empleo	105359	75,02	39,58
D.Ley 22342 Exportaciones	12103	8,62	4,55
Subcontratación (Lima, Dic) b)	17405	12,39	6,54
Cooperativas	nd		
Empresas de Servicios	nd		
Programas de generación empleo	125754		47,24
Ministerio de Trabajo	15900	100,00	5,97
SINAC	11700	73,58	4,40
PRODAME	4200	26,42	1,58
Ministerio de la Presidencia c	69350	100,00	26,05
FONCODES	23645	34,10	8,88
INADE	13271	19,14	4,99
ENACE	1612	2,32	0,61
FONAVI	9329	13,45	3,50
INFES	7916	11,41	2,97
PRONAA	2819	4,06	1,06
SEDAPAL	7890	11,38	2,96
CORDECALLAO	2444	3,52	0,92
CORDELIMA	398	0,57	0,15
INABIF	27	0,04	0,01
Por sectores	40504	100,00	15,22
Fondo Compens.Municipal MEF d	28404	70,13	10,67
PROMANACHCS Min. de Agricultura	12100	29,87	4,55

a/ Se estima una duración promedio de los convenios y prácticas de 4 meses y, por tanto se divide cada número entre 3

b/ Se estima una duración promedio de los contratos de 6 meses

c/ Empleos anuales estimados sobre la base del promedio de empleos temporales jornales generados mes a mes durante todo el año

d/ Estimado guardando el mismo ratio entre desembolso total y los empleos generados que FONCODES en el mismo año.

Fuentes: Ministerio de la Presidencia, organismos públicos e INEI-MTPS. Informe Estadístico Trimestral sobre Empleo e Ingreso, Diciembre 1994

con un 44%. El restante 47.2% se origina en los diversos programas de empleo, destacando, el Fondo de Compensación Municipal (FCM) con el 10.7%, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo (FONCODES) con 8.9%, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) del sector Agricultura con 4.6% y el Servicio Nacional de Colocaciones (SINAC) con 4.4%. De estos componentes podemos adelantar que los empleos generados como permanentes —o con vocación de permanencia—corresponden al SINAC y, en la medida que esta asegurada su continuidad así como la necesidad de prestar y mejorar los servicios municipales, del FCM. El Ministerio de la Presidencia, incluyendo FONCODES, concentra el 26% del empleo generado, todo el empleo temporal.

Debemos añadir que los programas de empleo llevados a cabo por los distintos sectores, aparte del MTPS, son programas de alivio a la pobreza que consisten en la denominada inversión social o en infraestructura social o económica. El mayor beneficio esperado proviene del uso de las obras —escuelas, postas de salud, etc.—por parte de la población. Tal vez por ello estos programas no se tratan ni evalúan como generadores de empleo e ingresos temporales. Por eso podemos denominarlos programas implícitos de empleo. Debe tomarse en cuenta además, que al tratarse de empleos e ingresos temporales la población beneficiada es varias veces mayor que si se tratara de la generación de puestos de trabajo permanentes.

D. RECOMENDACIONES

El programa de ajuste iniciado en 1990 y la reforma laboral han provocado el aumento del desempleo por la menor tasa de absorción de empleos hasta 1993. A partir de 1994 se recupera la tasa de ocupación a los niveles previos al *shock*, en un período en el que también se acrecienta la tasa de actividad. Por ello, la tasa de desempleo no se retrae y se mantiene relativamente alta. El tipo de empleos generados son mayormente inestables y corresponden a trabajadores en empresas con menos de 20 trabajadores, no sindicalizables. En cambio, no se ha logrado la recuperación de los ingresos reales por trabajo, que se mantienen a un nivel promedio muy por debajo del nivel de 1987, antes de la hiperinflación. La política salarial ha permitido la recuperación de los niveles de sueldos previos al *shock* de 1990, mas no el de los salarios. La flexibilización del mercado de trabajo y la mayor intervención del Estado en las relaciones colectivas de trabajo apuntan en la dirección de seguir debilitando el empleo estable y las organizaciones sindicales. Finalmente, el aumento de los costos laborales no salariales frenan la creación de empleos estables y formales y orientan el empleo hacia formas de contratación desprotegidas.

Algunas de las medidas que podrían atenuar el previsible impacto negativo del ajuste (García 1993a) y que podrán considerarse correcciones ne-

cesarias a la reforma laboral, si se busca mejorar los ingresos y la calidad de los empleos, son las siguientes:

a. Sobre la reforma laboral

1. Resulta inconveniente que se haya implementado el ajuste y la reforma laboral sin haber tomado las previsiones necesarias para evitar el mayor desempleo o para reorientar a los trabajadores desplazados o para compensar la mayor caída de los ingresos reales. De otra parte, el desempleo prolongado o la ocupación en trabajos de baja calidad —comercio ambulatorio y determinados servicios personales—descalifican a la fuerza laboral. Por ello, nos parece urgente desarrollar programas de empleo de emergencia para enfrentar el desempleo abierto, especialmente en el caso de adultos jefes de hogar. Siendo conscientes de las limitaciones y riesgos de tales programas no se explica por qué este instrumento de la política de empleo no ha sido utilizado hasta la fecha.

2. Debe implementarse una política de remuneraciones que permite su gradual recuperación respecto a los niveles previos a la hiperinflación de 1988-1990. Para ello debe reajustarse gradualmente la RMV, las remuneraciones del sector público y, el gobierno debe dejar de interferir en la negociación colectiva.

42

3. Lo central en materia de política laboral debe ser la reorientación de la reforma laboral hacia el fortalecimiento tanto de las relaciones laborales, respetando los derechos de las partes, como de las instituciones del sector trabajo. Se debe tender a generar un ambiente transparente y previsible que estimule la conducta racional y desestime el conflicto en la negociación de contratos colectivos y en su solución. Sin ello, se está construyendo un esquema de relaciones laborales inestable.

4. Nos parece necesario reconsiderar la modificación del principio de estabilidad laboral que se ha llevado a cabo. Básicamente proponemos que se respete la estabilidad, en el sentido de prohibir el despido arbitrario. En caso de producirse éste, debe ser sancionado. Sólo se puede permitir el despido con señalamiento de causa, esto es, por alguna razón. Pero tampoco puede mantenerse la sobreprotección legal a los trabajadores como se derivaba de la legislación anterior. Para ello deben precisarse las causales de despido y facilitar los trámites para que cuando las circunstancias obliguen a esta decisión a una empresa encuentre los canales para hacerla efectiva.

5. En lo que respecta a los costos laborales no salariales, deben reducirse algunos por interferir con la operación del mercado de trabajo y mantenerse otros para defender el bienestar de los trabajadores. No existe otro camino que discutir el problema caso por caso.

i. En cuanto al FONAVI: o vuelve a ser un fondo de vivienda para trabajadores con descuentos bastante menores a los actuales o debe eliminarse,

pues se trata de un impuesto arbitrario a la contratación formal. No tiene ninguna justificación —salvo tal vez la facilidad de recaudación— cuando ya existe el impuesto a la renta, cuya aplicación debe mejorarse. Como señala Francke (1995) este el costo laboral que más claramente afecta el empleo.

ii. Se debe garantizar la provisión de los fondos públicos para elevar las pensiones en el caso de los afiliados al Sistema Nacional. En el sistema privado de las AFP, debe —cuando menos— reducirse el elevado costo de administración del fondo individual, establecer una pensión mínima y que los representantes de los trabajadores afiliados participen en la Superintendencia de las AFP y en los directorios de las AFP que administran sus fondos.

iii. La fórmula propuesta como reacción al dispositivo que creó los depósitos CTS fue que éstos no tengan carácter cancelatorio, pues al serlo y no estar indexados el valor real del fondo se erosiona por la inflación. Esta es una forma de intentar proteger parcialmente el valor real de los fondos de jubilación. Alternativamente, deberían examinarse fórmulas por las que los bancos cubran la pérdida de valor real con la indexación de los fondos de CTS. Además, el Fondo de Seguro de Depósitos debe cubrir la totalidad de los depósitos CTS, para evitar que se repita su pérdida por la quiebra o cierre de instituciones financieras como ocurrió en 1992.

iv. Por último, en lo que se refiere al mayor impuesto a la renta para los niveles de ingreso muy bajos, deben restablecerse las deducciones por cargas familiares a un nivel razonable. También debería establecerse una escala de tasas impositivas gradual en lugar de la simplificación excesiva de dos escalas de 15 y 30 por ciento que fijó la última reforma tributaria, a partir de 1994.

b. Sobre la creación de empleo

Estas primeras apreciaciones se formulan con la intención de que sirvan para indicar qué aspectos de las políticas y programas deberían evaluarse con mayor atención.

En el sector privado:

Para crear puestos de trabajo permanentes y bien remunerados no basta asumir que la reactivación del PBI llevará a mejorar el empleo. El empleo formal se ha estabilizado en niveles muy bajos desde 1993 como consecuencia de la recesión, la reducción de aranceles y los despidos en el sector público. La recuperación del empleo en empresas de 100 y más trabajadores requerirá de algo más que una reactivación temporal, como la de 1993-1994. Será necesario que se incentive la creación de puestos de trabajo o empleos permanentes. Para ello se debería: (1) Aumentar gradualmente el tipo de cambio para promover las exportaciones y frenar importaciones; (2) Frenar las importaciones, mediante aranceles escalonados y sobre todo la reorientación del crédito, desde el consumo de bienes de consumo durables importa-

dos hacia programas de vivienda; (3) Orientar la política monetaria hacia la reducción de la tasa de interés y a disminuir el muy elevado spread bancario; y (4) Promover la recuperación sustancial de los ingresos, mediante la política de remuneraciones.

Para la creación de empleos temporales se puede acudir a los programas de emergencia sobre los que existe una amplia experiencia acumulada a nivel internacional. Deben ser cuidadosamente diseñados para no agravar el problema del empleo en lugar de aliviarlo. Algunas sugerencias para estos programas que deberían tomarse en cuenta a partir de otras experiencias son las siguientes: (1) Deben orientarse prioritariamente hacia los cesantes jefes de hogares. De fomentarse la mayor incorporación de personas que se encontraban fuera de la fuerza laboral o ya ocupadas el problema del desempleo abierto puede agravarse una vez concluido el programa de emergencia pues habrá aumentado la oferta de trabajo; (2) Debe buscarse utilizar la capacidad instalada no utilizada, incluyendo la capacidad empresarial privada y pública, en especial la que produce bienes de consumo esencial y, en general, utilizar los recursos existentes, en lugar de aumentar la capacidad; (3) Se debe tender a ocupar trabajadores en ocupaciones que contribuyan a su capacitación básica o especializada, a una mayor calificación, de manera que la fuerza laboral que se incorpore a los programas pueda luego trasladarse a ocupaciones de mayor calificación en las futuras expansiones de la actividad económica; (4) Deben también orientarse a expandir o mejorar la prestación de servicios sociales a la población; (5) Debe evitarse crear instituciones ad-hoc y más bien utilizar los servicios de la administración pública que están siendo subutilizados.

44

Finalmente, al observar que la política de reajustes de la RMV jugó un rol importante en recuperar primero, y mantener bajo después el nivel de ingresos reales, esta herramienta debería utilizarse para tender a una recuperación de los ingresos por trabajo.⁴² En lugar de grandes desembolsos y del mayor endeudamiento para compras de renuncias, en muchos casos se podría haber optado por otorgar salarios mínimos escalonados y reajustados y reubicar a los trabajadores a través de los programas de empleo de emergencia.

Sobre los programas públicos de empleo:

Llama la atención el enorme esfuerzo desplegado por el sector público en la generación de empleo. El Cuadro 11, aunque da cuenta de ello de manera parcial, señala que en 1994 se generaron 266.2 mil empleos anuales equivalentes. De este resultado, sorprende el contraste entre los resultados logrados por los programas del MTPS, con muy bajo presupuesto, en comparación con los programas de inversión pública del Ministerio de la Presidencia o de los diversos sectores. También se observa que el número de em-

42. En las experiencias de Chile y Costa Rica, entre otros casos, la política de salarios mínimos jugó un rol importante en la reactivación (García 1993b).

pleos permanentes logrados por el SINAC se encuentra en los niveles del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) o de PRONAMACHCS. El presupuesto del MTPS, en lo que corresponde a Promoción Social, se toma como gasto y no como una inversión social. De “invertirse” mayores fondos para la instalación de oficinas regionales y locales del SINAC se podría ampliar el número de colocaciones. Esta realidad puede ser reflejo de un tema más de fondo: la disyuntiva entre optar por la creación de empleos permanentes o de generar empleos e ingresos temporales y así contribuir rápidamente —de manera temporal—al alivio a la pobreza.

La generación de empleos no parece haber sido una prioridad en los programas de inversión social o de alivio a la pobreza. No se han diseñado los indicadores para evaluar su impacto en el mercado de trabajo, por ejemplo, tomando nota de la duración de los empleos temporales o de las remuneraciones pagadas. La preocupación principal se centra en el avance físico de las obras y en el porcentaje de desembolsos ejecutados o en el control del gasto y la supervisión de las obras. Deberían redefinirse las prioridades de los programas y hacer claramente explícito el objetivo creación de empleos e ingresos y deberían diseñarse indicadores para la evaluación de impacto en esta área.

Se incurre en la superposición o en la duplicación de esfuerzos entre programas. Una parte de los programas que lleva a cabo el Ministerio de la Presidencia, que cuenta con un comparativamente elevado presupuesto, debería haberse llevado a cabo a través del SINAC del MTPS. De esta manera, se habría aprovechado de la experiencia de este servicio, a la vez que se le fortalecería. No resulta claro de qué manera la experiencia en materia de creación de empleo del Ministerio de la Presidencia va a ser transmitida y sí es evidente que no contribuye al fortalecimiento institucional del sector Trabajo y Promoción Social.

REFERENCIAS

- Abugattás, Luis. Entrevista. *Punto de Equilibrio*. CIUP. Set. 1994.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *El BID*. Boletín. Agosto 1996.
- Banco Mundial. "The Decline of the Value of Labor in Peru: Causes and Remedies". Oct-Nov. 1991. Lima, Ms. 1992.
- Boloña, Carlos. *Cambio de rumbo*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado. 1993.
- Cáceres, Armando. *El ajuste forzado. La economía peruana durante 1988*. Lima: F. Ebert. 1989.
- Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV). *Boletín Estadístico Anual 1994*. Lima.
- Cuánto. *Retrato de la familia peruana. Resultados de ENNIV 1994*. Lima. 1995.
- Flores B., Edgar. "Población, pobreza y mercado de trabajo en el Perú". Informe del MTPS-DNEFP. Ms. 1995.
- Francke, Pedro. "El efecto de los costos laborales no salariales sobre el mercado de trabajo". Ms. 1995.
- García, N. "Reestructuración económica y mercados de trabajo. En IIEL, *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*. IIEL: Ginebra. 1993a.
- . *Ajuste, reformas y mercado laboral*. Santiago de Chile: OIT-PREALC. 1993b.
- IMF. (FMI). "Peru. Recent Economic Developments". Lima. Ms. November 16, 1995.
- Infante, Ricardo. "Reactivación y empleo urbano, 1990-1994". Ms. 1995.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Compendio Económico Mensual*. Febrero 1991. Lima. 1991.
- . *Compendio Estadístico*. Tomos I y III. Lima. Varios años.
- . Perú: Resultados definitivos. Censos Nacionales 1993. Perfil socio-demográfico. *Colección Análisis Censal* N° 7. Lima: INEI. 1994.
- Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS). *Anuario Estadístico Laboral*. Lima. 1994.
- Mori, Marco y Marisa Zorrilla. "Influencia de la reforma laboral en el decrecimiento de la inscripción de los registros y la cancelación de organismos sindicales en Lima Metropolitana". UNMSM. Ms. 1994.
- Paredes, Carlos y Javier León. *Del crecimiento generalizado a la crisis de la economía: balance y perspectivas*. Lima: F. Ebert. 1988.
- Petrera, Margarita. "Privatización de la salud". En Margarita Petrera, María A. Remenyi y Fernando Parodi, *La gestión estatal y la privatización en el sector sa-*

- lud, la seguridad social y el sector financiero*. Documento de Trabajo N° 50. Lima: IEP. 1993.
- Riveros, Luis E. “Empleo y salarios en un contexto de ajuste macroeconómico”. *Estudios de Economía*. Vol. 17, N° 2. Santiago: Universidad de Chile. 1995.
- Romero, Lucía. “Política salarial y dinámica de las remuneraciones promedio: Lima Metropolitana 1980-1990”. *Economía*. Vol. XV, N° 29/30, junio/diciembre, 1992.
- Tokman, Victor y Daniel Martínez. “The Impact of Labour Costs on Competitiveness and Worker Protection in the Manufacturing Sector of Latin America”. Ms. 1995.
- Verdera, Francisco. *Seguridad social y pobreza en el Perú*. Documento de Trabajo N° 84. Lima: IEP. 1997.
- . *Propuestas de redefinición de la medición del subempleo y el desempleo y de nuevos indicadores sobre la situación ocupacional en Lima*. Documento de Trabajo 22. Lima: OIT. 1995.
- . *El mercado de trabajo de Lima Metropolitana. Estructura y evolución 1970-1990*. Documento de Trabajo N° 59. Lima: IEP. 1994.
- . “Empleo temporal y a tiempo parcial en Lima Metropolitana, 1984-1989”. En IIEL. *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*. Ginebra: IIEL. 1992.
- . *Empleo atípico en Lima Metropolitana, 1970-1987*. Documento de Discusión 36/1991. Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 1991. (También publicado en Lima por el CIAT-OIT en 1992).
- Yamada, Gustavo y Ernesto Bazán. “Salarios mínimos en el Perú. ¿Cuándo dejaron de ser importantes? *Apuntes* 35. Segundo semestre 1994.