

# DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

DD/10/02

“La economía peruana en la última década:  
Mejor desempeño y mayor resiliencia a las  
crisis”

*Gustavo Yamada*  
*Juan Francisco Castro*

Trabajo preparado para la Conferencia Internacional  
“Políticas Económicas en América Latina”  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador  
Quito, Octubre 2010



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

# DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

DD/10/02

© 2010 Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

DD/10/02

## *Documento de Discusión*

### **“La economía peruana en la última década: Mejor desempeño y mayor resiliencia a las crisis”**

Elaborado por Gustavo Yamada y Juan Francisco Castro<sup>+</sup>

Octubre 2010

#### **Resumen**

Esta investigación examina el desempeño económico y social del Perú durante la primera década del siglo XXI y lo compara con los decenios anteriores. En particular, se evalúa en qué medida el Perú fue capaz de "desacoplarse" de la reciente crisis financiera mundial y de mantener el progreso registrado en sus indicadores económicos, laborales y sociales. Por primera vez en su historia contemporánea, la economía peruana ha sido relativamente resiliente a una crisis financiera internacional, gracias a dos décadas de políticas macroeconómicas prudentes que permitieron la aplicación inédita de políticas fiscales y monetarias anticíclicas. El mejor indicador global que evalúa el impacto social de estos tiempos turbulentos es la evolución de la incidencia de la pobreza en el Perú, el cual ha disminuido en catorce puntos porcentuales entre 2004 y 2009 (de 48,6% a 34,8%), periodo que incluye incluso una pequeña reducción de 1,4 puntos porcentuales en el año más álgido de la crisis.

Key words: Perú, crisis, pobreza, resiliencia

E-mail de los autores: [yamada\\_ga@up.edu.pe](mailto:yamada_ga@up.edu.pe), [castro\\_jf@up.edu.pe](mailto:castro_jf@up.edu.pe)

\* Las opiniones expresadas en los Documentos de Discusión son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente aquellas del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Los Documentos de Discusión difunden los resultados preliminares de las investigaciones de los autores con el propósito de recoger comentarios y generar debate en la comunidad académica.

+ Agradecemos a Roberto Asmat y Fernando Mendo por el excelente apoyo de investigación brindado para este trabajo. Una versión anterior de este documento fue presentada bajo el título de “Peru in the 2000s: The Crisis That Did Not Happen and A Missed Opportunity for Labour Reform” en la Conferencia “APEC Human Resources Experts Meeting” llevada a cabo en Jakarta, Indonesia, en Julio del 2010.



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

## 1. Introducción

Esta investigación examina el desempeño económico y social del Perú durante la primera década del siglo XXI y lo compara con los decenios anteriores. En particular, se evalúa en qué medida el Perú fue capaz de "desacoplarse" de la reciente crisis financiera mundial y de mantener el progreso registrado en sus indicadores económicos, laborales y sociales. Además, se discuten las respuestas políticas principales ante dicha crisis, la forma en que se pasó por alto algunas reformas en las áreas principales del mercado de trabajo, y se sugieren algunas vías para abordar dichas reformas en el futuro.

En el último cuarto del siglo XX, el Perú era conocido como un ejemplo de gestión macroeconómica inadecuada y de crisis económicas y sociales generalizadas. El Cuadro 1 nos ayuda a resumir su desempeño macroeconómico, a partir de los cuatro indicadores financieros más utilizados nacional e internacionalmente. La primera columna muestra que, efectivamente, el PBI peruano se contrajo en términos reales cuatro veces durante la década de 1980. El déficit fiscal de dos dígitos (como porcentaje del PBI) y las brechas en la cuenta corriente de su balanza de pagos, en torno al 10% del PBI, fueron los principales síntomas de una política económica insostenible. Esta incluía la intervención directa del gobierno en casi todos los sectores económicos, y una estrategia de desarrollo que privilegiaba la sobreprotección de las actividades dirigidas al mercado interno, en desmedro de la competitividad de los sectores transables de la economía. La aceleración de la inflación fue otro signo de la mala gestión económica: se alcanzó estándares de hiperinflación (tasas anuales de cuatro dígitos) en 1988, 1989 y 1990.

Un drástico plan de estabilización conocido como Fuji-Shock y reformas de mercado en casi toda la economía, ejecutados durante los primeros años de la década 90, mejoraron el desempeño económico del Perú en los siguientes años. Por ejemplo, la segunda columna del Cuadro 1 muestra que los déficits fiscales en esa década oscilaron entre el 1 y el 3% del PBI. La primera columna indica, no obstante, que la economía peruana continuó experimentando tasas de crecimiento negativas en algunos de esos años. La recesión de 1990 podría atribuirse a las medidas ineludibles de ajuste que se necesitaban para abatir la hiperinflación heredada de los años 80. Sin embargo, el Perú no fue capaz de "desacoplarse" de la crisis financiera asiática en 1998, y su PBI se redujo por primera vez en cinco años en un 0,7%. Una señal de la vulnerabilidad de la economía peruana fue que el déficit externo se mantuvo por encima de 5% del PBI durante la mayor parte de los años 90.

**Cuadro 1: Perú. Principales Indicadores Macroeconómicos 1980-2009  
(en porcentajes)\***

Año	Crecimiento real del PBI	Balance Fiscal	Balanza en Cuenta Corriente	Tasa de inflación
1980	7.7	-4.5	-2.2	60.8
1981	5.5	-8.0	-10.3	72.7
1982	-0.3	-8.7	-9.5	72.9
1983	-9.3	-11.3	-6.2	125.1
1984	3.8	-7.6	-1.6	111.5
1985	2.1	-3.6	-0.5	158.3
1986	12.1	-7.4	-6.9	62.9

Año	Crecimiento real del PBI	Balance Fiscal	Balanza en Cuenta Corriente	Tasa de inflación
1987	7.7	-10.0	-7.4	114.5
1988	-9.4	-11.8	-8	1,722.3
1989	-13.4	-10.9	-2.3	2,775.0
1990	-5.1	-8.7	-4.9	7,649.6
1991	2.1	-2.9	-4.5	139.2
1992	-0.4	-3.9	-5.3	56.7
1993	4.8	-3.1	-7.1	39.5
1994	12.8	-2.8	-6.1	15.4
1995	8.6	-3.2	-8.6	10.2
1996	2.5	-1.1	-6.5	11.8
1997	6.9	0.1	-5.7	6.5
1998	-0.7	-1.0	-5.9	6.0
1999	0.9	-3.2	-2.7	3.7
2000	3.0	-3.3	-2.9	3.7
2001	0.2	-2.5	-2.2	-0.1
2002	5.0	-2.3	-2	1.5
2003	4.0	-1.7	-1.5	2.5
2004	5.0	-1.0	0.0	3.5
2005	6.8	-0.3	1.4	1.5
2006	7.7	2.1	3.1	1.1
2007	8.9	3.1	1.3	3.9
2008	9.8	2.1	-3.7	6.7
2009	0.9	-1.9	0.2	0.3

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

\*: Balance fiscal y en cuenta corriente de la balanza de pagos como porcentajes del PBI.

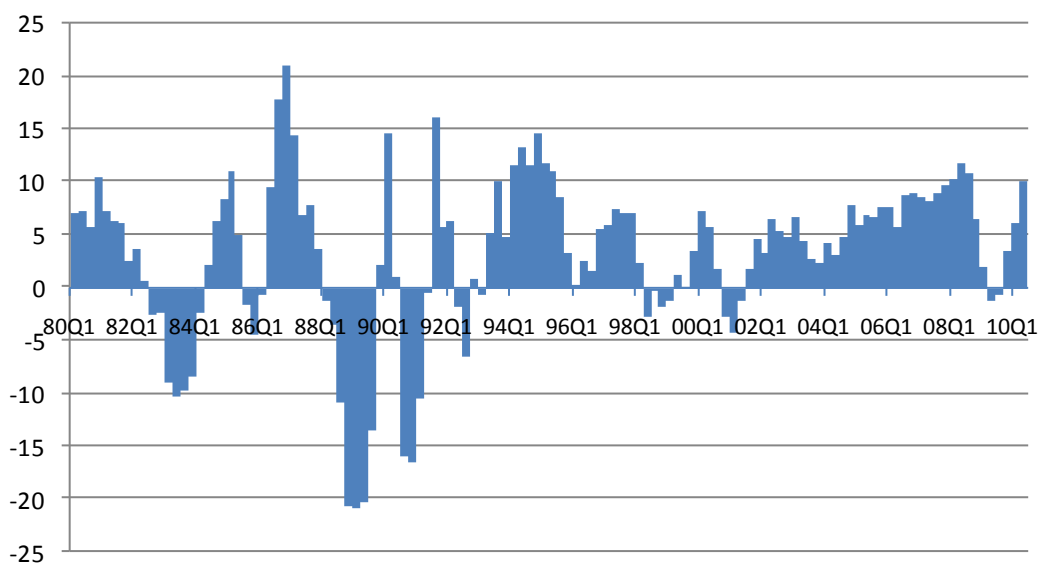
Hubo dos distintos gobiernos en la década de 2000, Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011); sin embargo, las políticas macroeconómicas caracterizadas por la prudencia fiscal y monetaria y la orientación al mercado continuaron, aumentando su eficacia para lograr resultados económicos positivos. Así, las tasas de crecimiento en la década del 90 se incrementaron hasta alcanzar un promedio por encima del 6% anual, convirtiéndose en la primera década, desde 1960, sin un solo año de crecimiento negativo. Sobre una base anual, la década del 2000 podría ser declarada como “libre de recesión”. Aunque la crisis financiera global redujo significativamente la tasa de crecimiento de 9.8% en 2008 a 0.9% en 2009, ésta no tomó un valor negativo. Por lo tanto, en este sentido, por primera vez el Perú podría haber logrado un caso de "desacoplamiento" relativo de la crisis global.

Sin embargo, cuando nos acercamos a las cifras recientes de producción y observamos los datos trimestrales, surge una imagen más precisa que arroja señales claras de una recesión corta y suave que duró apenas dos trimestres. El Gráfico 1 muestra que el PBI se redujo en el segundo y tercer trimestre de 2009 (un 1,2% y 0,6%, respectivamente), con respecto al mismo trimestre del año anterior. Este desempeño se ajusta exactamente a la definición más común de una recesión: dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo. Sin embargo, se volvió a registrar un crecimiento positivo en el cuarto trimestre de 2009, con un aumento de 3,4% con respecto al mismo periodo de 2008. Por

otra parte, funcionarios gubernamentales y analistas del mercado prevén una tasa de crecimiento real entre 6 y 8% para todo el 2010. Las estimaciones para el primer y segundo trimestre muestran que la economía creció 6,1% y 10.1% respectivamente.

Los datos trimestrales también son útiles para reexaminar comparativamente el desempeño de la economía peruana en las últimas tres décadas. Durante la primera década del siglo XXI, el PBI trimestral cayó sólo 5 veces en 40 trimestres, comparado con las 11 y 17 caídas durante las décadas de 1990 y 1980, respectivamente.

**Gráfico 1: Perú. Variación Trimestral del PBI Real 1980/2010-II**  
(en % con relación al mismo trimestre del año anterior)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

A continuación se examinará el desempeño del mercado de trabajo durante el período de auge económico que surgió alrededor del 2003 y que duró hasta el estallido de la crisis internacional en setiembre del 2008.

Las cifras oficiales de empleo en el Perú se estiman sobre la base de la Encuesta Permanente de Empleo (EPE), realizada a nivel de Lima Metropolitana (área que representa alrededor del 30% de la población total del Perú). El Cuadro 2 muestra la descomposición porcentual de la fuerza laboral de Lima en las categorías de desempleados, subempleados y, como un residuo, adecuadamente empleados, para los años 2003 y 2008.

Como consecuencia de la expansión económica, el desempleo y el subempleo cedieron terreno entre el 2003 y 2008. La reducción más significativa se produjo en la proporción de trabajadores subempleados por ingresos, la cual cayó en aproximadamente 7,5 puntos porcentuales entre esos años. La tasa oficial de desempleo de Lima también se redujo a menos del 8%, especialmente en el caso de los varones (6,3% de desempleo). La fase de crecimiento económico acelerado implicó mejores condiciones en el mercado de trabajo; sin embargo, no aumentó la tasa de participación, que permaneció en cerca de dos tercios de la población total en edad de trabajar.

**Cuadro 2: Lima Metropolitana.**  
**Estructura del mercado laboral total y según sexo**  
**(en porcentajes)**

	Total		Hombre		Mujer	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008
Desempleo	9.4	7.8	8.6	6.3	10.3	9.6
Subempleo por horas	15.9	13.8	13.0	10.2	19.4	18.2
Subempleo por ingresos	39.9	32.6	35.5	27.3	45.4	39.1
Empleo adecuado	34.8	45.9	42.9	56.2	24.9	33.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Participación de la fuerza laboral	66.4	66.7	76.0	76.7	57.4	57.3
Población inactiva	33.6	33.3	24.0	23.3	42.6	42.7
<b>Población en edad de trabajar</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INEI. *Encuesta Permanente de Empleo de Lima Metropolitana - EPE* (2003, 2008).

En cuanto a los grupos de edad, la tasa de desempleo se redujo en la población adulta, pero se mantuvo constante en el caso de los jóvenes (véase Cuadro 3). Sin embargo, la proporción de jóvenes adecuadamente empleados se incrementó en diez puntos porcentuales, fundamentalmente por transiciones exitosas desde el subempleo.

**Cuadro 3: Lima Metropolitana. Estructura del mercado laboral según edad**  
**(en porcentajes)**

	14 a 24		25 a 44		45 a más	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008
Desempleo	15.7	15.7	7.2	5.8	7.7	4.0
Subempleo por horas	14.5	13.1	15.7	13.2	17.7	15.7
Subempleo por ingresos	52.0	42.5	35.1	28.7	38.1	30.8
Empleo adecuado	17.7	28.7	42.0	52.3	36.6	49.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Participación de la fuerza laboral	52.3	52.0	82.9	82.9	56.7	57.9
Población inactiva	47.7	48.0	17.1	17.1	43.3	42.1
<b>Población en edad de trabajar</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INEI. *Encuesta Permanente de Empleo de Lima Metropolitana - EPE* (2003, 2008).

**Cuadro 4: Lima Metropolitana. Estructura del mercado laboral**  
**según nivel educativo alcanzado**  
**(en porcentajes)**

	Educación primaria		Educación secundaria		Educación superior	
	2003	2008	2003	2008	2002	2008
Desempleo	9.0	4.8	9.7	8.4	9.1	7.7
Subempleo por horas	17.0	14.3	15.3	12.8	16.4	14.9
Subempleo por ingresos	55.8	52.7	46.1	38.8	23.9	18.7
Empleo adecuado	18.3	28.2	29.0	40.0	50.6	58.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Participación de la fuerza laboral	54.1	51.0	64.7	64.0	76.4	77.4
Población inactiva	45.9	49.0	35.3	36.0	23.6	22.6
<b>Población en edad de trabajar</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INEI. *Encuesta Permanente de Empleo de Lima Metropolitana - EPE* (2003, 2008).

El principal efecto de la expansión económica en la generación de empleos por niveles de calificación (Cuadro 4) fue un gran aumento en el porcentaje de la población adecuadamente empleada para todo tipo de trabajadores (entre 8 y 11 puntos porcentuales). La fuente de estas mejoras, sin embargo, difiere de acuerdo al nivel educativo alcanzado: menores tasas de desempleo para los trabajadores poco calificados versus mayores ingresos para la mano de obra más calificada.

Los cinco años de crecimiento económico continuo del 2003 al 2008 produjeron el desplazamiento de puestos de trabajo del sector comercio, usualmente de baja productividad, hacia la industria manufacturera y de la construcción, con mayores niveles promedio de productividad (Cuadro 5). Sin embargo, la mayoría de los empleos en las zonas urbanas se llevan a cabo en servicios con productividades muy heterogéneas.

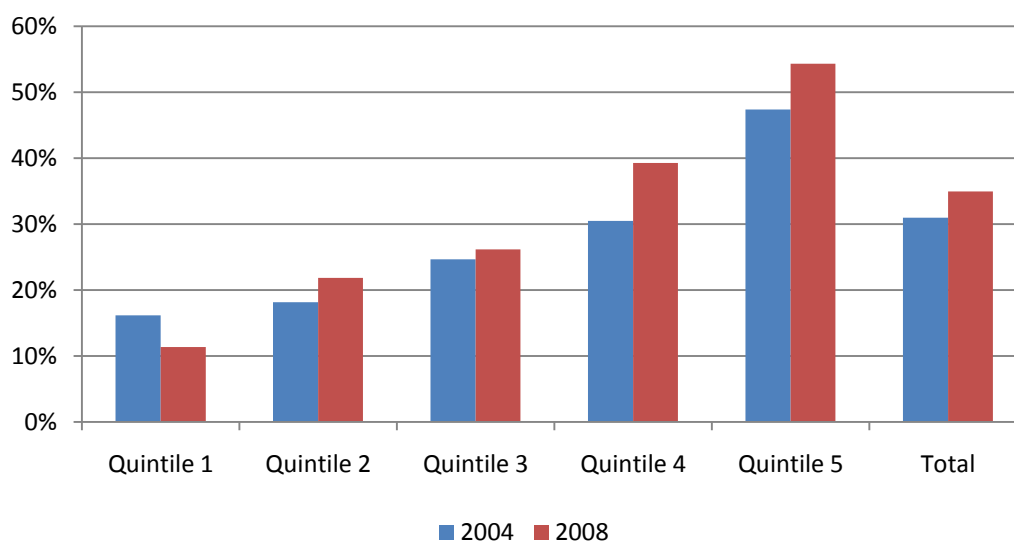
**Cuadro 5: Lima Metropolitana. Estructura del mercado laboral según sector de actividad económica (en porcentajes)**

	2003	2008
Manufactura	15.3	17.4
Construcción	5.3	6.3
Comercio	25.3	21.9
Servicios	54.2	54.4
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INEI. *Encuesta Permanente de Empleo de Lima Metropolitana - EPE* (2003, 2008).

El Gráfico 2 muestra que el aumento de los ingresos generó una mayor asistencia a la educación superior (de 31% a 35% entre los jóvenes de 17 a 22 años de edad), pero con un fuerte sesgo en contra de las poblaciones de menores recursos. Así, para los jóvenes de familias con mayores ingresos (quintil 5) la tasa de matrícula aumentó de 47% a 54%. En cambio, para la población de jóvenes de familias con ingresos bajos (quintil 1) la asistencia a las instituciones de educación superior se redujo de 16% a 11%. Al parecer, el “efecto costo de oportunidad” prevaleció sobre el “efecto ingreso” en este resultado, un tanto perverso, de la bonanza económica en el Perú.

**Gráfico 2: Asistencia a la educación superior (17-22 años) 2004 y 2008 (en porcentajes)**

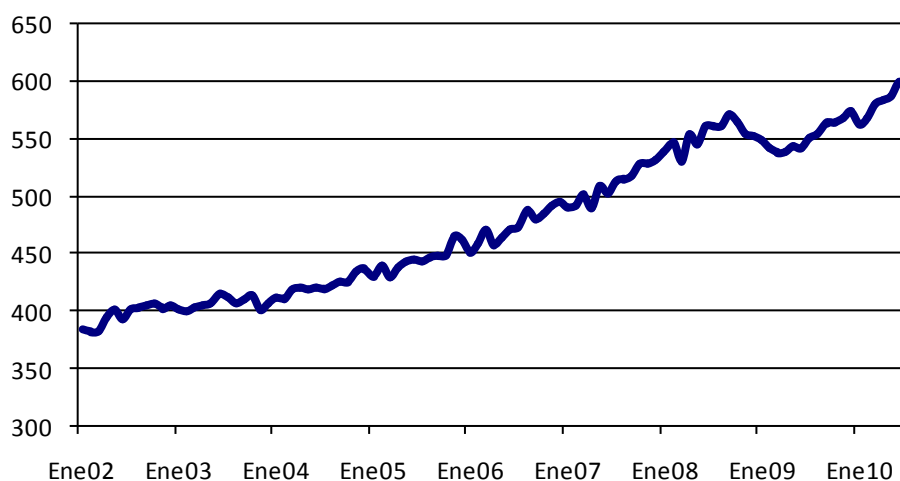


Fuente: INEI. *Encuesta Nacional de Hogares (ENAH)*.

## 2. Impacto de la “Gran Recesión Internacional” sobre la economía peruana

Después de alcanzar una tasa de crecimiento anual de 9,8% en 2008, el PBI real peruano creció sólo 0,9% en 2009. El Gráfico 3 muestra que la desaceleración súbita del PBI per cápita se produjo entre el primer y tercer trimestre de 2009. Sin embargo, el descenso se revirtió rápidamente a principios de este año 2010: el PBI per cápita desestacionalizado retornó al nivel anterior a la crisis.

**Gráfico 3: Perú. PBI real per cápita (soles de 1994, desestacionalizado) Enero 2002- Julio 2010**



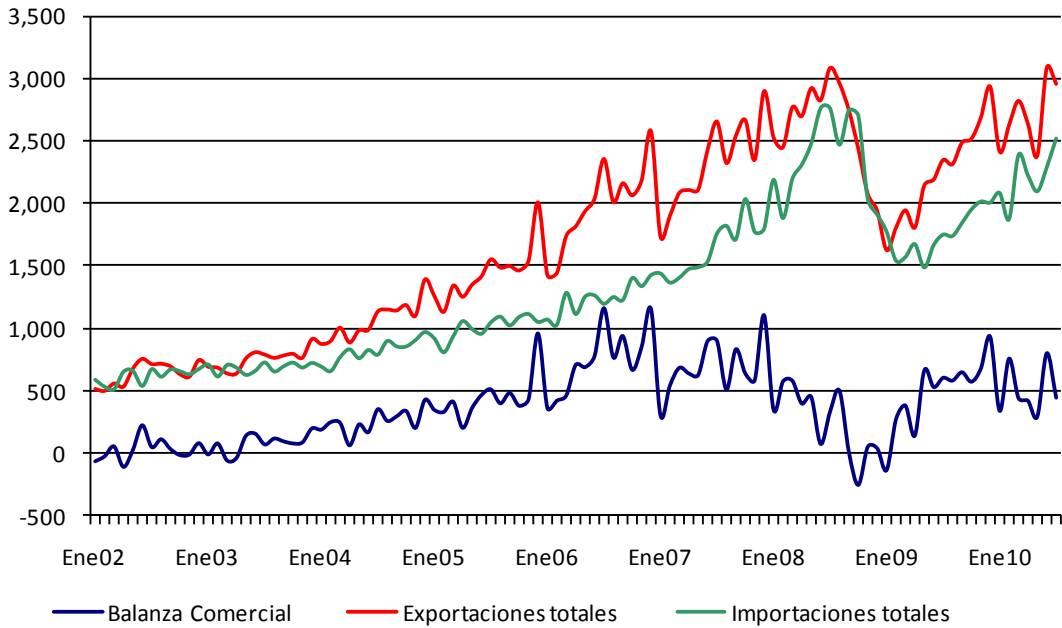
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Esta gran crisis internacional afectó a la economía peruana, principalmente, a través del canal comercial. Como los flujos de consumo e inversión cayeron en el resto del mundo, la demanda agregada externa por nuestros bienes transables disminuyó y esto se tradujo en una reducción de sus precios. El valor de las exportaciones totales cayó en



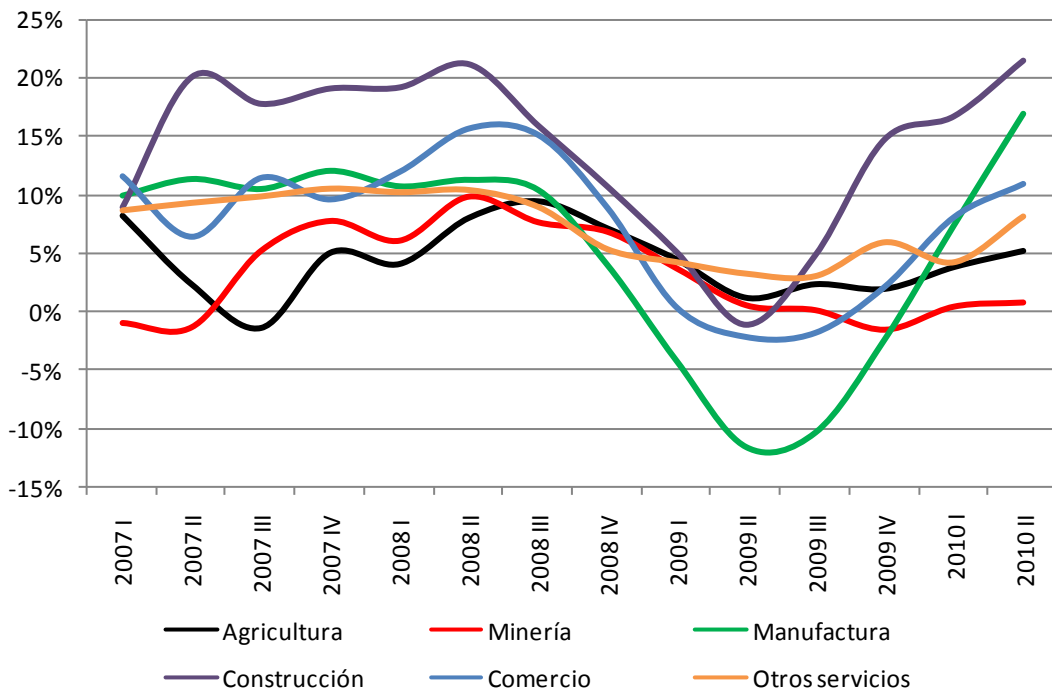
32% si se comparan los primeros trimestres del 2008 y 2009. Como consecuencia, y a pesar de que las importaciones totales también experimentaron una fuerte disminución, la balanza comercial peruana exhibió resultados negativos después de más de cinco años durante el último trimestre de 2008 (ver Gráfico 4).

**Gráfico 4: Perú. Balanza comercial, exportaciones e importaciones  
Enero 2002 – Julio 2010  
(en millones de dólares)**



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

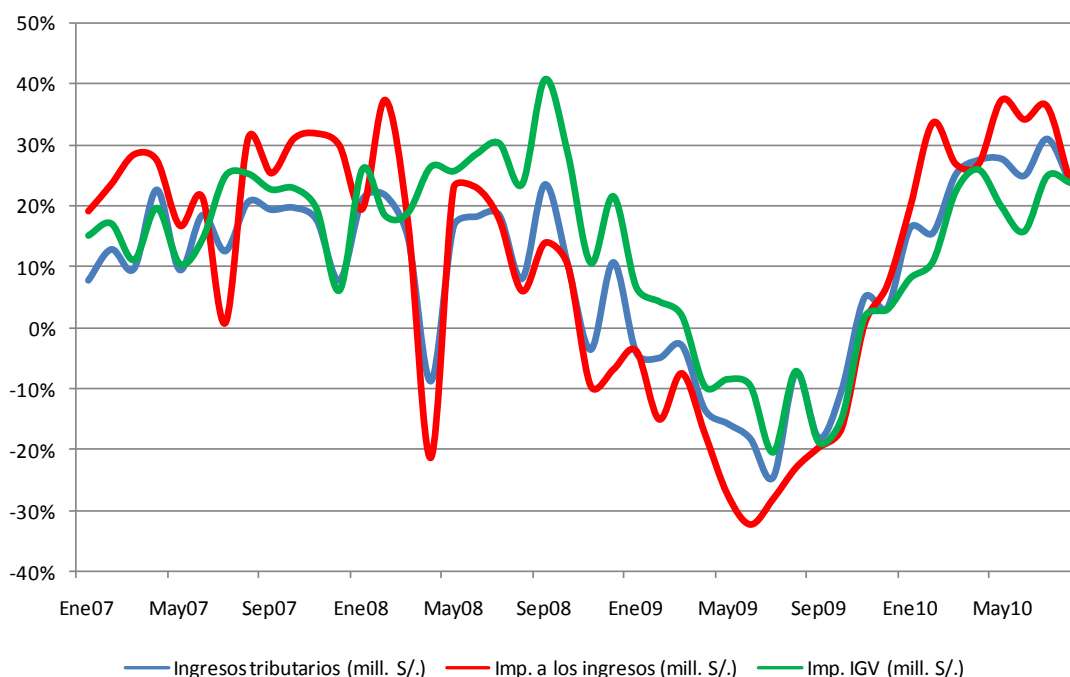
**Gráfico 5: Perú. PBI sectoriales (variación % anual) 2007/2010-II**



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

En vista de los resultados discutidos anteriormente, no es difícil prever que los efectos de la crisis se concentraron en los sectores más vinculados con la demanda externa: la manufactura, el comercio y la minería. Los otros sectores que concentran actividades no transables, como la construcción y servicios, experimentaron una desaceleración, mas no una contracción (ver Gráfico 5). Las actividades transables son típicamente formales y, por tanto, su descenso tuvo un efecto negativo sobre la recaudación tributaria, que presentó tasas de crecimiento negativas hasta 12 meses después de la explosión de la crisis (ver Gráfico 6).

**Gráfico 6: Perú. Recaudación tributaria (variación % real anual)  
Enero 2007 – Agosto 2010**



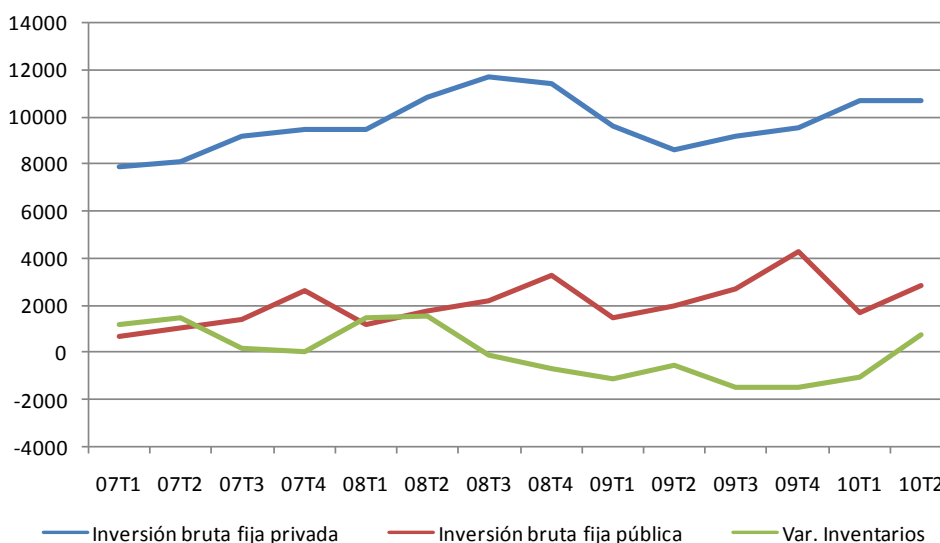
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

La crisis internacional anterior (1998-99) afectó a la economía peruana a través del canal financiero principalmente. El mercado financiero nacional era altamente dependiente de los flujos de capital externo; por lo que, ante su retiro masivo, ocurrió una contracción del crédito interno. Los efectos reales se agravaron por la existencia de un alto coeficiente de dolarización en la economía peruana: una vez que el tipo de cambio se depreció, se activó el efecto “hoja de balance” sobre las actividades no transables de la economía. Los flujos de inversión experimentaron un descenso pronunciado y esto magnificó el efecto real de la crisis externa y la hizo más persistente.

Este escenario anterior, sin embargo, no corresponde con los efectos observados durante la actual crisis financiera internacional. En el estallido de la crisis, la inversión local era menos dependiente de los flujos de capital extranjero de corto plazo: había un saldo positivo en la balanza de pagos por varios años, y Banco Central tuvo recursos suficientes para atenuar las presiones sobre el tipo de cambio. El crédito total al sector privado siguió creciendo (aunque a un ritmo más lento) y, por tanto, los flujos de inversión sólo experimentaron una disminución temporal debido a los ajustes de inventarios (ver Gráfico 7). Los cambios en las tasas de interés locales han sido más un

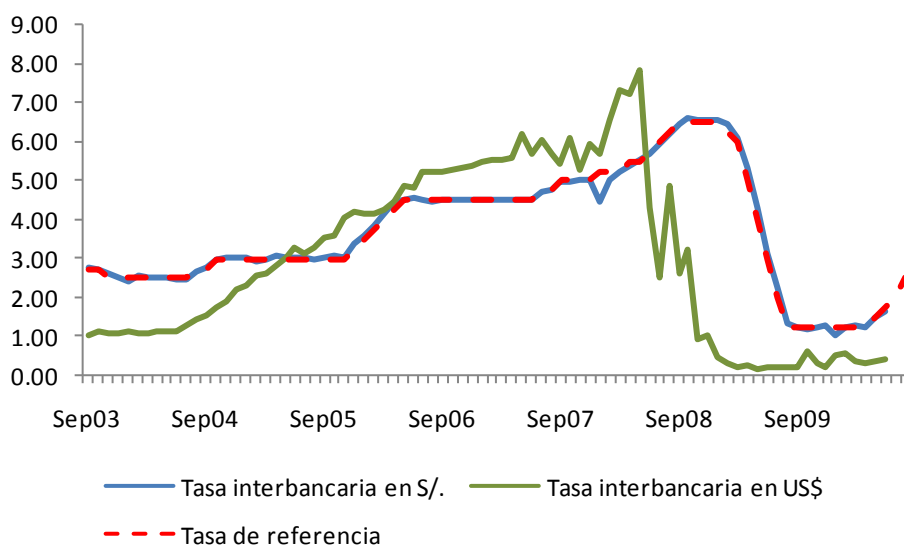
reflejo de la orientación expansiva del Banco Central del Perú que de alguna restricción de crédito causada por la contracción de flujos de capital externo (ver Gráfico 8).

**Gráfico 7: Perú. Flujos de inversión (Soles de 1994) 2007/2010-II**



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

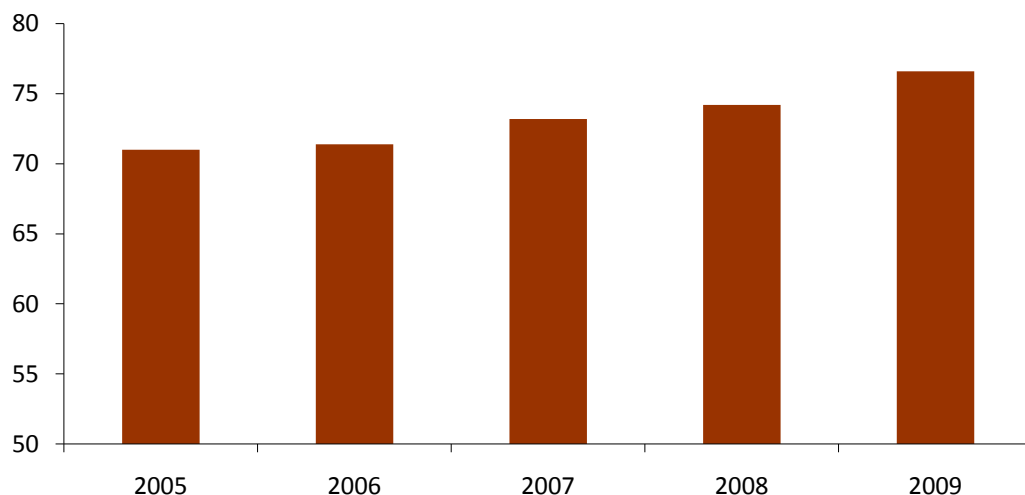
**Gráfico 8: Perú. Tasas de interés interbancaria y de referencia (%) Setiembre 2003 – Agosto 2010**



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

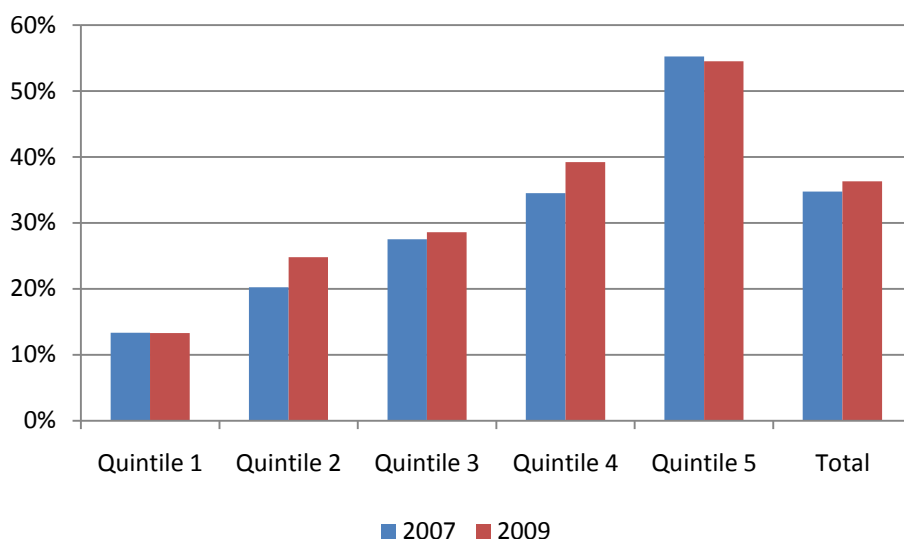
En el frente social, la mayoría de indicadores muestran que la reciente crisis financiera mundial no ha obstaculizado el avance en el logro de objetivos nacionales e internacionales de desarrollo. Por ejemplo, la tasa de matrícula en educación secundaria (Gráfico 9) aumentó de 74,2% en 2008 a 76,6% en 2009. En cuanto a la asistencia a educación superior (Gráfico 10), hubo un pequeño aumento del 35% al 36% entre 2007 y 2009. Sin embargo, la misma cifra para la población más pobre se mantuvo estancada en torno al 13%.

**Gráfico 9: Perú. Tasa de asistencia a la educación secundaria (%) 2005/2009**



Fuente: ENAHO.

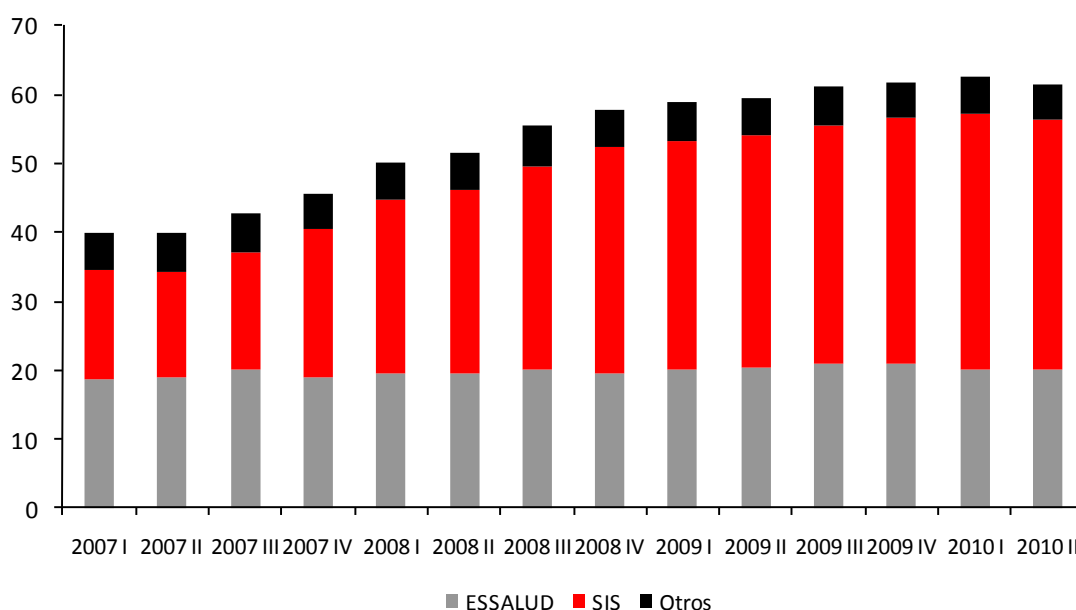
**Gráfico 10: Perú. Asistencia a la educación superior (%) 17-22 años. 2007/2009**



Fuente: INEI. *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)*.

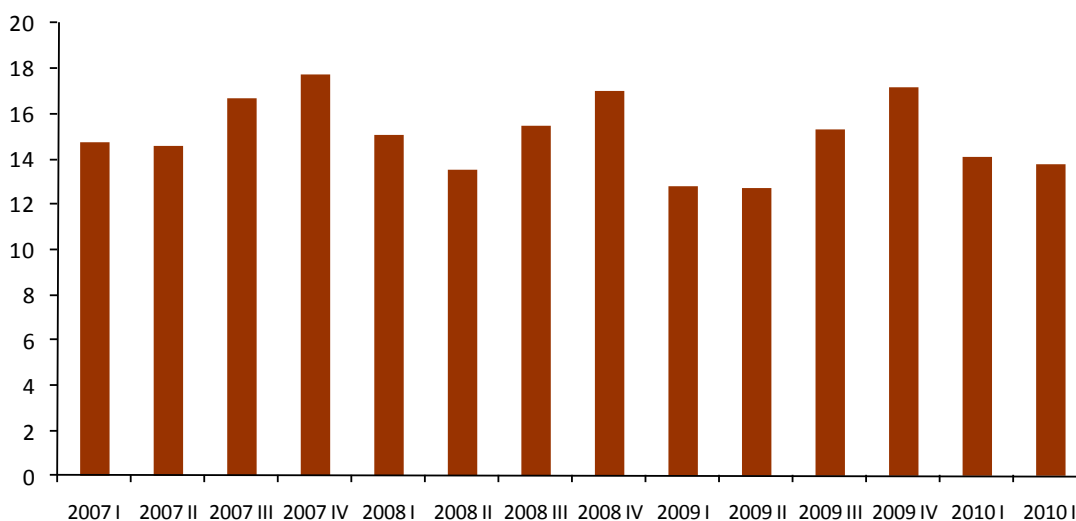
Como se muestra en el Gráfico 11, la cobertura de seguros de salud se estancó durante el año de crisis. A los sólidos aumentos registrados durante los años anteriores les siguió una parada repentina en el 2009, especialmente en el caso del SIS (Seguro Integral de Salud), que está dirigido a familias pobres. Por último, no hubo cambios notables en el patrón de acceso a los programas alimentarios del Estado durante 2009 (Gráfico 12).

**Gráfico 11: Perú. Cobertura de seguros de salud (%) 2007/2010-II**



Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares (ENAH).O).

**Gráfico 12: Perú. Población beneficiada por algún programa de alimentación (%) 2007/2010-II**



Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares (ENAH).O).

### 3. Respuestas de política a los impactos de la Gran Recesión Internacional

En el frente fiscal, la mayor parte de la respuesta anticíclica se organizó bajo un paquete de estímulo económico elaborado por el Ministerio de Economía. El Plan de Estímulo (Cuadro 5) para el período 2009-2010 tuvo un presupuesto total de S/.12, 561 millones (3,2% del PBI) y tres componentes principales: incentivos a la actividad económica (16%), desarrollo de infraestructura (69%), y protección social (10%). Este plan se financió principalmente con los excedentes fiscales generados en ejercicios anteriores que estaban ahorrados en el Fondo de Estabilización Fiscal.

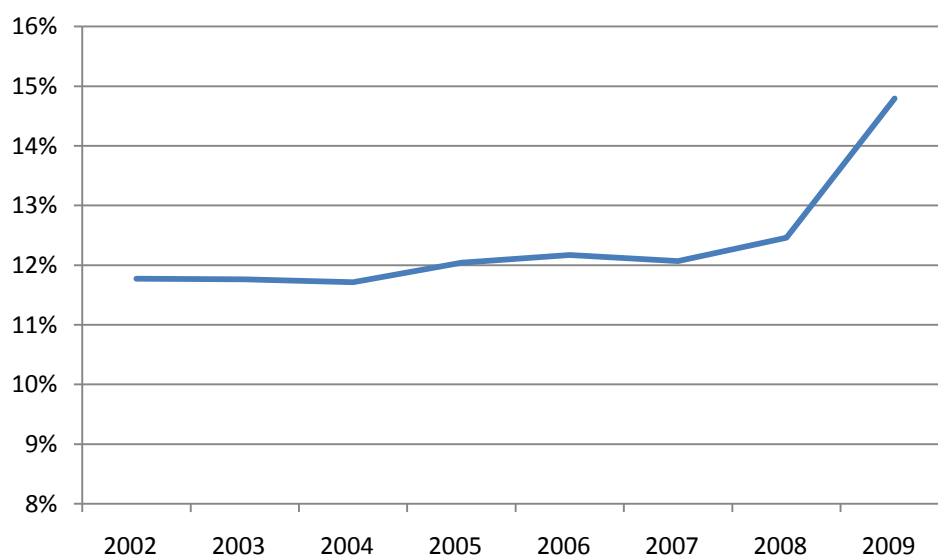
**Cuadro 5: Plan de estímulo económico peruano**

Componente	Mill. S/.	%
<b>Incentivos económicos</b>	<b>1,986</b>	<b>16%</b>
Fondo de estabilización del precio de los combustibles	1,000	8.0%
Compras a PYMES	150	1.2%
Programa de reconversión laboral	100	0.8%
<i>Construyendo Perú – Projoven</i>	76	0.6%
Fondo de créditos garantizados para PYMES	300	2.4%
Desgravación fiscal a la exportación	360	2.9%
<b>Desarrollo de infraestructura</b>	<b>8,609</b>	<b>69%</b>
Proyectos de inversión pública priorizados	1,967	16%
Fondos fiduciarios regionales	2,600	21%
Fondo de infraestructura e inversión programada	2,145	17%
Otros	1,897	15%
<b>Protección social</b>	<b>1,241</b>	<b>10%</b>
Infraestructura de educación y salud (mantenimiento y equipamiento)	455	4%
Mantenimiento de infraestructura productiva (agricultura)	471	4%
Otros	315	3%
<b>Otros</b>	<b>725</b>	<b>6%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>12,561</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

En su conjunto, el paquete de estímulo del Perú no ha sido pequeño en comparación con otros en América Latina (por ejemplo, en México y Brasil, los paquetes de estímulo representaron 1,5% y 0,6% del PBI, respectivamente). De hecho, el Gráfico 13 muestra un aumento en el tamaño del gasto de gobierno (corriente más gastos de capital) de 2,5 puntos porcentuales del PIB sólo en el primer año de la crisis.

**Gráfico 13: Perú. Tamaño del Estado (Gasto Público Corriente y de Inversión como % del PBI) 2002/2009**



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Hay que mencionar, sin embargo, que el esfuerzo fiscal peruano no se concentró en medidas específicas para prevenir una desaceleración o contracción en el empleo de los sectores más vulnerables, sino (como se muestra en el cuadro anterior) se centró en el financiamiento de proyectos de inversión pública en curso. Aunque la brecha de infraestructura en el Perú debe ser una preocupación política de primer orden, más atención y recursos podrían haberse dedicado a reformas concretas en el mercado laboral, como se discutirá más adelante.

En el frente monetario, el Banco Central de Reserva del Perú aplicó, desde septiembre del 2008, una serie de medidas de política para mitigar las restricciones de liquidez y prevenir fluctuaciones bruscas del tipo de cambio. Durante los primeros cinco meses después del estallido de la crisis, el Banco Central inyectó liquidez por un valor de S/.35,000 millones (9% del PBI) mediante la reducción de requisitos de encaje obligatorio, el ofrecimiento de préstamos en moneda extranjera a mediano plazo, y la compra de certificados del Banco Central (bonos). Además, vendió moneda extranjera en el mercado por US\$ 6,843 millones para aliviar las presiones de depreciación del sol. Esto último fue posible gracias al superávit externo que permitió al Banco Central acumular reservas extranjeras por un valor US\$ 23,333 millones desde el 2006.

En febrero de 2009, y una vez atenuada la crisis financiera inicial, el Banco Central comenzó a disminuir la tasa de interés de referencia. Entre febrero y agosto de 2009, esta tasa de política monetaria se redujo en siete ocasiones con un recorte total de 525 puntos básicos (del 6,5% al 1,25%). Las autoridades del Banco Central afirmaron que esta respuesta de política tuvo que esperar hasta que las presiones sobre el tipo de cambio estuviesen bajo control a fin de evitar una depreciación de la moneda. Como ya hemos comentado, los aumentos del tipo de cambio que siguieron a la crisis financiera del 1998-99, en combinación con un alto coeficiente de dolarización, provocaron moratorias masivas en el sistema crediticio y una crisis financiera interna. Esta vez, una cuenta financiera exterior menos dependiente de las deudas de corto plazo y la rápida

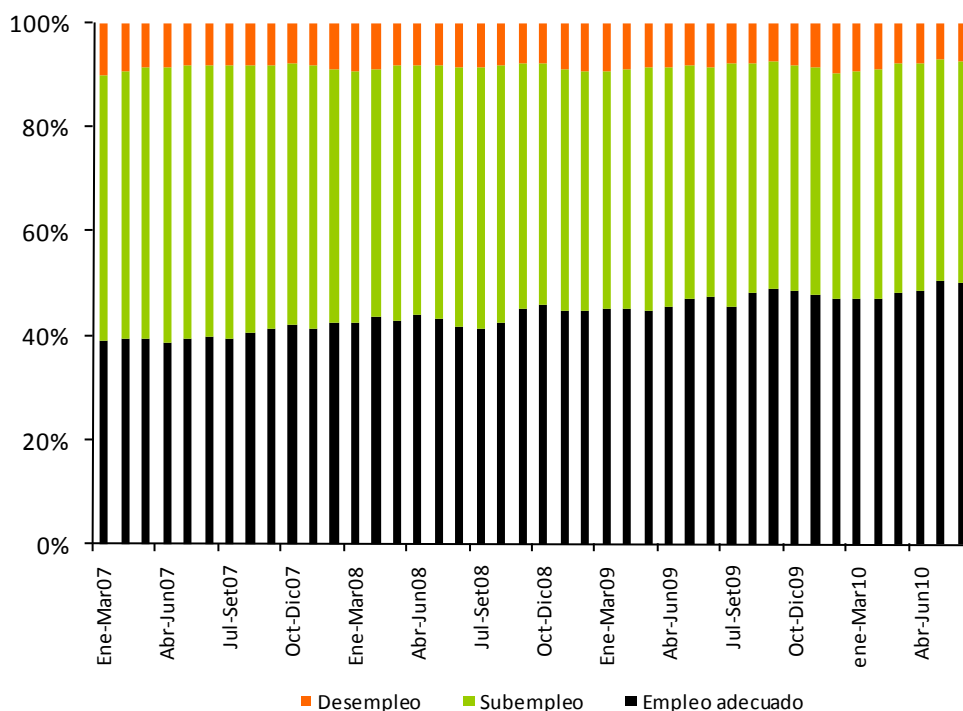
respuesta de la autoridad monetaria peruana evitaron una fuerte depreciación de la moneda nacional. Entre septiembre y octubre de 2008, la tasa de cambio subió sólo 4% y esto, combinado con una ratio de dolarización mucho menor (que bajó del 80% al 55% en los últimos diez años), casi no afectó al lado real de la economía.

La tasa de interés de referencia se ha mantenido en ese nivel históricamente bajo hasta mayo de 2010, cuando el Banco Central empezó una serie de incrementos progresivos de 25 a 50 puntos básicos por mes, respondiendo a tasas de crecimiento de la demanda interna por encima de los niveles potenciales de crecimiento sostenible.

#### 4. Impactos específicos de la Gran Recesión Internacional sobre el mercado laboral peruano

El Gráfico 14 muestra que la tasa oficial de desempleo no ha experimentado una tendencia alcista como consecuencia de la crisis, al mantenerse alrededor del 8% hasta el primer trimestre de 2010. Por otra parte, las tasas de subempleo siguieron cayendo a una tasa similar a la de los años en pleno auge (cayó 3 puntos porcentuales durante el 2009 en comparación con 4 puntos porcentuales en el 2008). Por lo tanto, la población adecuadamente empleada creció continuamente sin ninguna señal clara de crisis (42,3% a finales de 2007, el 45,9% a finales de 2008, y 48,6% a finales de 2009).

**Gráfico 14: Lima Metropolitana. Tasas de desempleo, subempleo y empleo adecuado. Enero 2007-Agosto 2010 (%)**



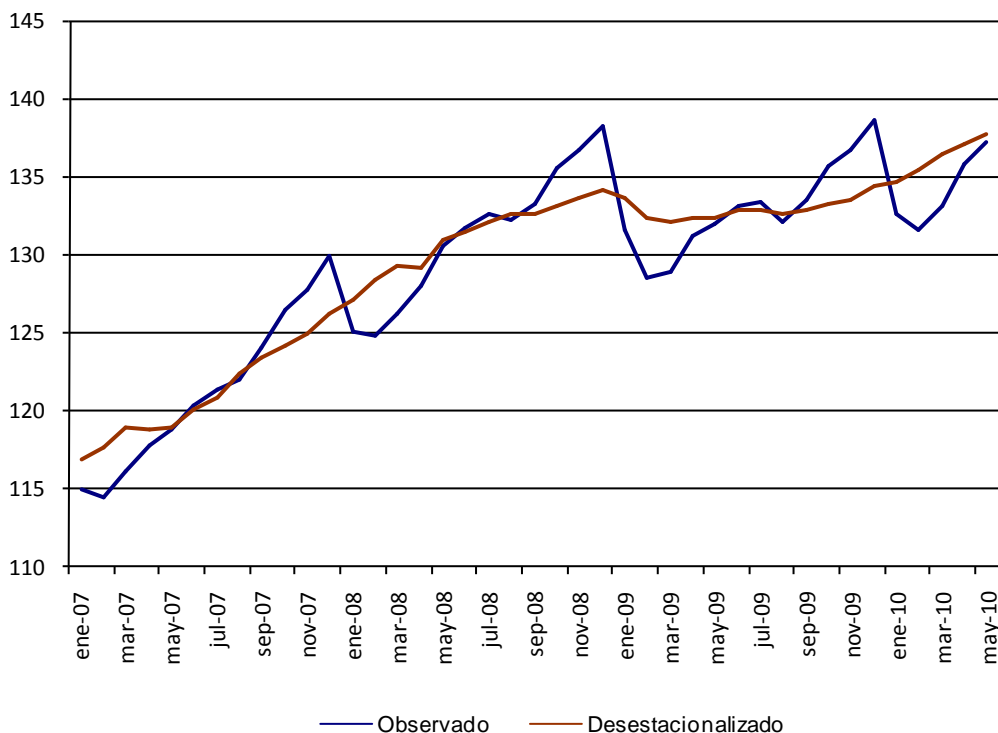
Fuente: INEI. Encuesta Permanente de Empleo de Lima Metropolitana – EPE.

Otra fuente importante de información sobre el mercado laboral en el Perú es el historial de empleo mensual reportado por las empresas con 10 o más trabajadores en las zonas urbanas (Encuesta de Variación Mensual de Empleo). Se considera que este indicador



refleja los puestos de trabajo formales en la economía. La línea roja en el Gráfico 15 muestra el índice desestacionalizado. Después de crecer a un ritmo similar al del PBI (7% por año) entre el 2005 y 2007, está claro que se estancó en el 2008 y experimentó un descenso breve en el primer trimestre de 2009, permaneciendo relativamente al mismo nivel para el resto de ese año.

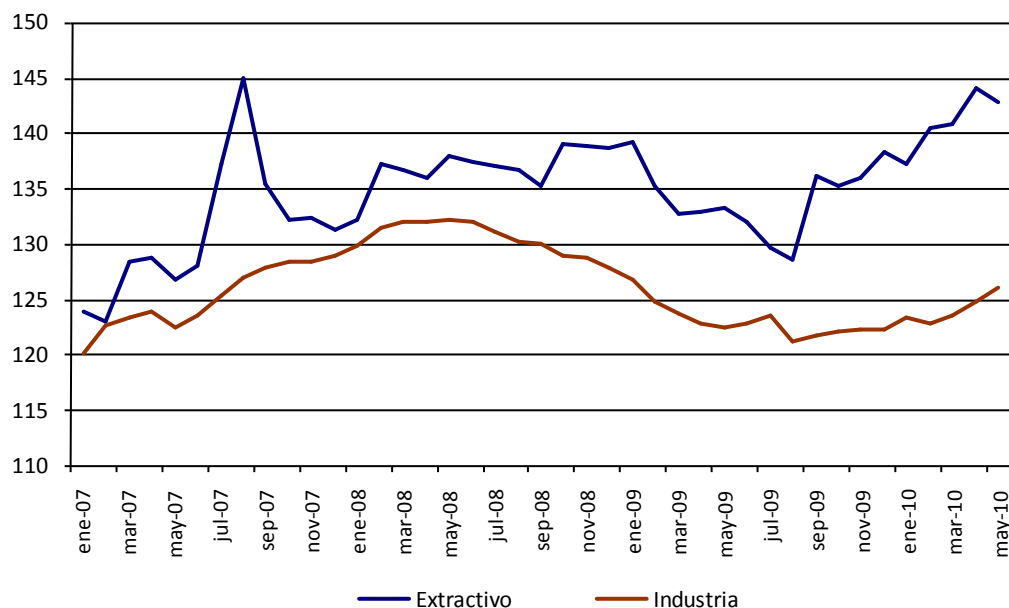
**Gráfico 15: Perú. Índice de Empleo Urbano para Empresas con 10 ó más trabajadores (Mayo 2004=100) Enero 2007 – Mayo 2010**



Fuente: MINTRA. *Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo* (ENVME).

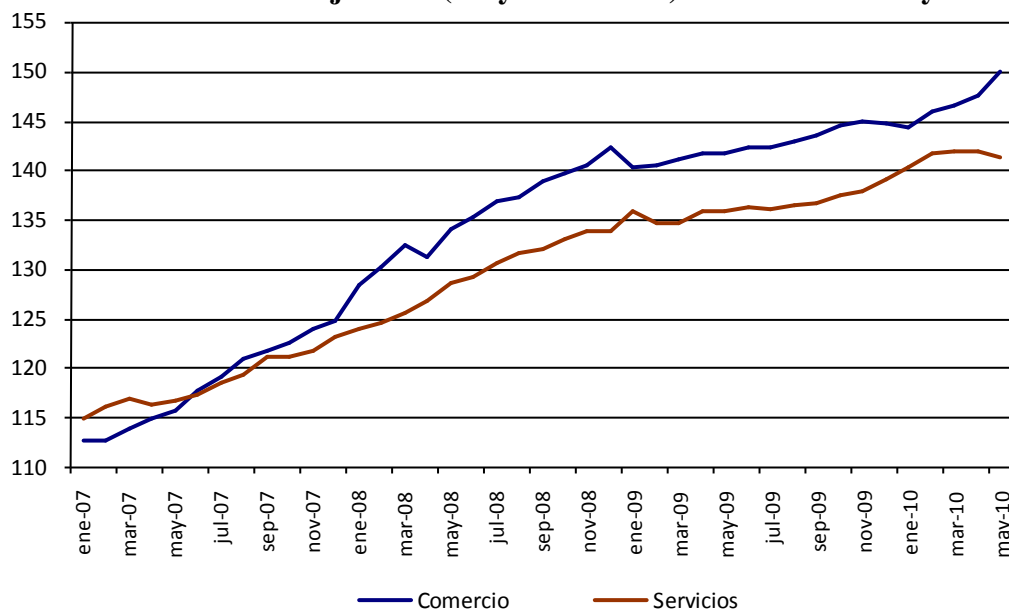
Los siguientes dos gráficos dan cuenta, utilizando la misma medida de empleo, de la diversidad de respuestas a nivel sectorial. Los sectores de extracción (agricultura, pesca y minería) y de manufactura tuvieron descensos más agudos y más largos en comparación con la situación de toda la economía. En particular, el índice de empleo formal industrial alcanzó su máximo en mayo de 2008, para caer posteriormente de forma continua hasta agosto de 2009. Por el contrario, en los sectores de comercio y servicio el empleo formal nunca dejó de crecer. Estas actividades sólo experimentaron una desaceleración en la tasa de crecimiento del empleo de 8% en el 2006-07 al 3% en el 2009.

**Gráfico 16: Perú. Sectores extractivo e industrial. Índice de Empleo Urbano para empresas con 10 ó más trabajadores (Mayo 2004=100) Enero 2007 – Mayo 2010**



Fuente: MINTRA. *Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo* (ENVME).

**Gráfico 17: Perú. Sectores de comercio y servicios. Índice de Empleo Urbano para empresas con 10 ó más trabajadores (Mayo 2004=100) Enero 2007 – Mayo 2010**

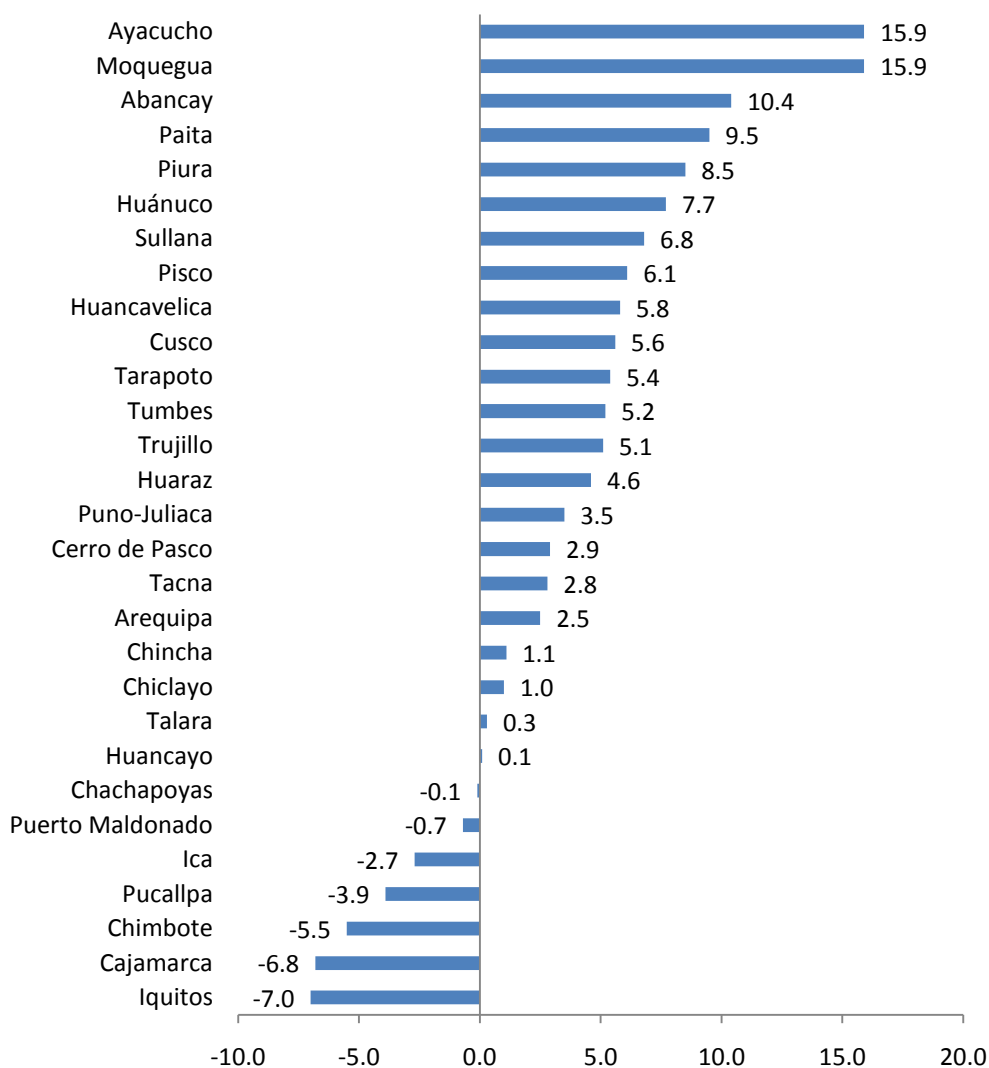


Fuente: MINTRA. *Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo* (ENVME).

Durante el año de crisis, el empleo formal reaccionó mejor fuera de la ciudad capital. El índice de empleo para las empresas con diez o más trabajadores creció 1,8% entre diciembre 2008-diciembre 2009 fuera de Lima. Por el contrario, esta variable se contrajo un 0,2% en la ciudad capital durante el mismo período. El Gráfico 18 muestra que la reducción del empleo se concentró más en la Selva del Perú. Tres ciudades principales de esa región peruana registraron recortes de empleo formal. Iquitos sufrió una reducción del 7,0% en el empleo formal de diciembre 2008-diciembre 2009. Del

mismo modo, para ese mismo período, en Pucallpa y Puerto Maldonado hubo recortes de empleo formal de 3,9% y 0,7%, respectivamente. En cuanto a las repercusiones negativas en otras regiones naturales del Perú, hay un caso en la Sierra (Cajamarca con un descenso del 6,8%) y dos casos en la Costa (Chimbote e Ica con recortes del 5,5% y del 2,7%, respectivamente). Sin embargo, 22 de las 30 ciudades del país registraron un aumento en el empleo formal, incluso en el año más complicado de la última década para la economía mundial.

**Gráfico 18: Ciudades del Perú. Cambios en el Índice de Empleo Urbano para empresas con 10 ó más trabajadores (Diciembre 2008-Diciembre 2009)**

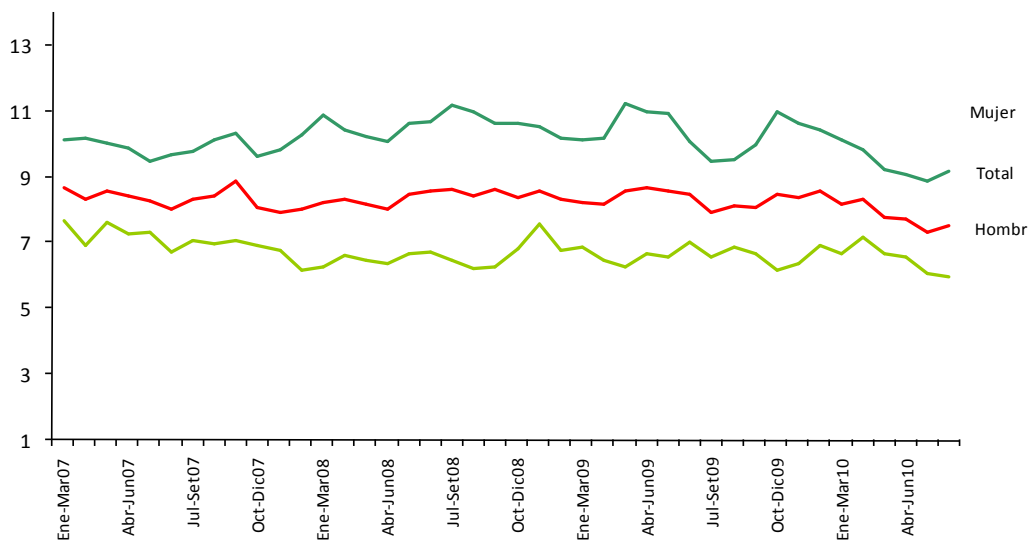


Fuente: MINTRA. *Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo (ENVME)*.

Las empresas formales pequeñas sufrieron más el impacto de la crisis: el empleo formal en empresas con nóminas de 10 a 50 trabajadores disminuyó un 1,1% de diciembre 2008 a diciembre 2009 (en mayor medida en la industria manufacturera con una reducción del 9,2% y transporte con un recorte del 7,3%). Por el contrario, en cuanto a las empresas con más de 50 trabajadores, el empleo formal creció 1% en el mismo período (especialmente en los servicios, con una tasa de crecimiento del 4%).

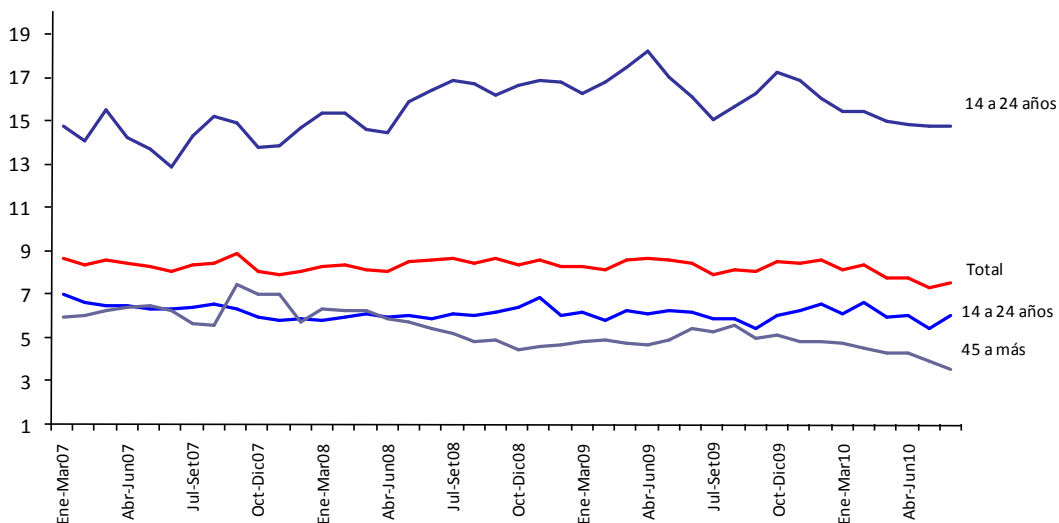
Para observar los efectos adversos de la crisis, se desagregó la tasa de desempleo de Lima por grupos de población específicos (véase los Gráficos 19 y 20). En cuanto al sexo, las tasas de desempleo difieren en dos puntos porcentuales, lo que muestra desventajas para las mujeres en el mercado de trabajo. Sin embargo, no hay ninguna señal de efectos adversos de la crisis en alguno de los dos sexos, además de las habituales tasas altas de desempleo en el primer trimestre de cada año, debido a factores estacionales. Con respecto a la edad, las diferencias son más pronunciadas: los jóvenes tienen una tasa de desempleo que es el triple de la tasa de desempleo en los adultos. Por otra parte, parece existir una tendencia al alza en la tasa de desempleo juvenil desde el 2007; es decir, antes que la crisis financiera mundial estalle.

**Gráfico 19: Lima Metropolitana. Tasa de desempleo según sexo (desestacionalizado) Enero 2007- Agosto 2010 (%)**



Fuente: INEI. Encuesta Permanente de Empleo de Lima Metropolitana - EPE.

**Gráfico 20: Lima Metropolitana. Tasa de desempleo según grupos de edad (desestacionalizado) Enero 2007- Agosto 2010 (%)**

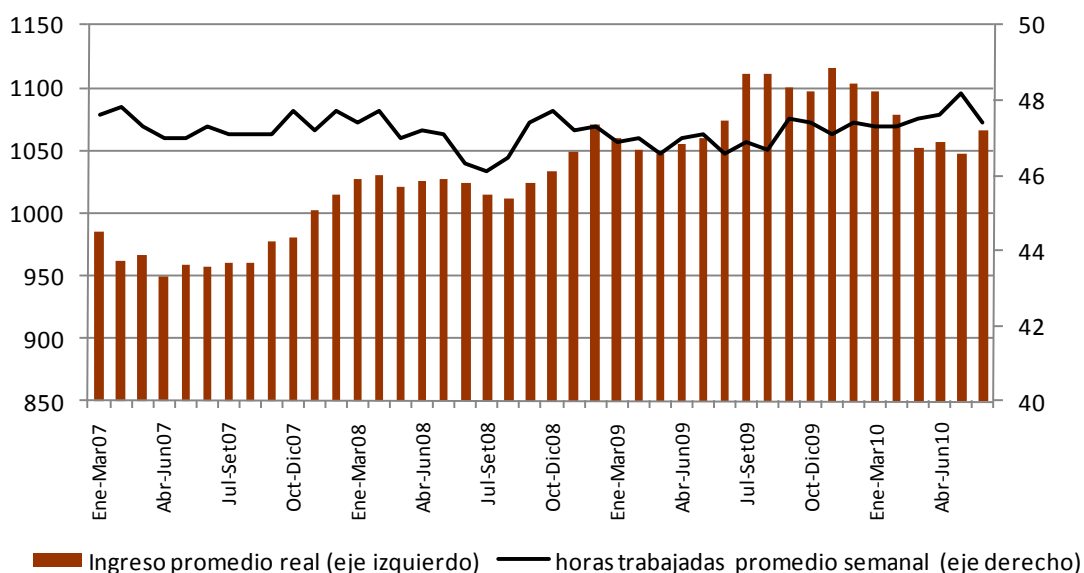


Fuente: INEI. Encuesta Permanente de Empleo de Lima Metropolitana - EPE.

Otro impacto negativo esperado de la crisis financiera es la disminución real en los ingresos laborales. Puede ser que el desempleo no haya aumentado debido a las rigideces en las regulaciones de despido en el mercado laboral peruano, y que mas bien todo el ajuste se explique por reducciones en los salarios reales. La evolución de la renta media real se muestra en el Gráfico 21: se ha pasado de S/. 950 por mes en 2007 a S/. 1,000 en el 2008, S/. 1,050 en el primer semestre de 2009 y S/. 1,100 en el segundo semestre de 2009. Por su lado, las horas de trabajo se han mantenido constantes alrededor de 47 horas por semana durante todo el período de análisis.

En resumen, los efectos adversos de la crisis en el mercado laboral se han centrado básicamente en las actividades de exportación como de extracción y fabricación industrial. Sin embargo, el continuo dinamismo de los sectores comercio y servicios ha compensado dichos efectos negativos sobre las variables agregadas de empleo en el Perú.

**Gráfico 21: Lima Metropolitana. Ingreso real mensual promedio y horas trabajadas semanal promedio. Enero 2007 – Agosto 2010**



Fuente: INEI. Encuesta Permanente de Empleo de Lima Metropolitana - EPE.

## 5. Respuestas de política en el mercado laboral

Como señala Morón, et al. (2009), las intervenciones en el mercado de trabajo pueden apuntar a objetivos anticíclicos de corto plazo o a objetivos estructurales de largo plazo. Con respecto a los objetivos anticíclicos, la literatura distingue dos subconjuntos de políticas: (i) las dirigidas directamente al mercado de trabajo, y (ii) las que buscan proporcionar un soporte de ingresos para los desempleados. El primer subconjunto, a su vez, puede dividirse en programas de protección a los trabajadores y de protección del empleo.

En este último caso, la protección de empresas insostenibles económicamente genera problemas potenciales de riesgo moral y efectos redistributivos inciertos. Sin embargo, otros mecanismos de protección del empleo, tales como subsidios a los salarios o

exoneraciones tributarias salariales, pueden aliviar con eficacia los costos salariales de las empresas y amortiguar los despidos.

El Ministerio de Economía y el Banco Central no fueron las únicas instituciones que realizaron políticas activas para hacer frente a la crisis internacional. El Congreso peruano creó, por primera vez, una “Comisión de Alto Nivel de Monitoreo y Respuesta a la Crisis Internacional” encabezada por el Primer Ministro e integrada por congresistas de todos los partidos políticos, y asesorada por un gran número de analistas económicos y personalidades del mundo académico.

A iniciativa de esta comisión, y como respuesta explícita a la crisis internacional, el Congreso peruano liberó de contribuciones a la seguridad social a los bonos salariales entregados por Fiestas Patrias (julio) y Navidad (diciembre) para los años 2009 y 2010. Desde el punto de vista de los trabajadores, este dinero adicional fue equivalente a un incremento del 3,7% en sus ingresos anuales antes de impuestos. A su vez, desde el punto de vista de las empresas, los costos se aliviaron al no pagar cargas sociales sobre estos bonos. Según Reflexión Democrática (2009), los costos de esta decisión política fueron que la administración de la seguridad social (EsSalud) recibiera US\$ 150 millones menos cada año y que el Sistema Público de Pensiones (ONP) obtuviera alrededor de US\$ 62 millones menos cada año.

Por otra parte, dentro del conjunto de alternativas de protección a los trabajadores, el gobierno lanzó un programa gratuito de reconversión laboral (*Revalora Perú*) para los trabajadores que hubieran perdido su trabajo desde principios de 2008. Los campos de formación que se ofrecieron fueron: construcción, gastronomía, hotelería y turismo, electricidad, computación y sistemas, administración de empresas, banca minorista, mecánica automotriz, mantenimiento de maquinaria, entre otros.

La capacitación ha sido proporcionada por grandes universidades e institutos tecnológicos, tales como: la Universidad Nacional de San Marcos, Universidad Nacional de Ingeniería, Universidad Nacional de Educación, Universidad Nacional del Centro (que opera en la Sierra Central), la Universidad Nacional de Piura (en la Costa Norte), Universidad Nacional de San Agustín en Arequipa (la segunda ciudad más grande del Perú en la Sierra Sur), Universidad Nacional San Antonio Abad en el Cuzco (el mayor centro turístico en el Perú), SENCICO (una asociación público-privada de capacitación en construcción), SENATI (una asociación público-privado de capacitación industrial), CENFOTUR (una asociación público-privada de formación turística), INICTEL (un instituto público de formación en telecomunicaciones), Instituto de Formación Bancaria (un centro privado creado por la Asociación de Bancos). Los trabajadores desempleados pudieron registrarse en sucursales descentralizadas del Ministerio de Trabajo y en las oficinas de los Gobiernos Regionales para acceder a este programa en 13 regiones del Perú.

*Revalora* gastó en su totalidad su presupuesto público de 2009, equivalente a S/. 30 millones (unos US\$ 10 millones), beneficiando a 15 mil trabajadores con capacitación gratuita en instituciones de calidad reconocida. Sin embargo, la inversión media por beneficiario (alrededor de 640 dólares) implica una educación técnica de corto plazo de alrededor de 3 meses. Es poco probable que una inversión de este tipo produzca una reconversión laboral completa de los trabajadores hacia un nuevo mercado que demande ocupaciones técnicas.

*Revalora* se asemeja mucho a *Projovent*, el programa de capacitación para jóvenes que busca proporcionar competencias laborales básicas a jóvenes graduados de secundaria y a desertores que viven en la pobreza y que tienen limitaciones importantes para conseguir un primer trabajo asalariado, debido a una educación básica deficiente y a situaciones de vulnerabilidad personal y familiar. *Projovent* proporciona una formación con aproximadamente la misma duración en el aula más una pasantía garantizada en una empresa formal, previamente contactada por los centros de formación (mediante un concurso público para que el Estado realice el financiamiento basado en la calidad de la enseñanza, pertinencia y costos). La mayor demanda de los empleadores en este programa ha sido el desarrollo de competencias básicas en el trabajo (trabajo en equipo, orden, puntualidad, capacidad de entender y seguir instrucciones, entre otros). En resumen: más presupuesto para habilidades blandas y menos presupuesto para habilidades técnicas.

Por otro lado, los programas de formación de largo plazo con un contenido mayor de instrucción técnica (que parece ser el caso necesario para el éxito de la reconversión laboral de trabajadores especializados) tienden a ser más caros. Este fue el caso del programa de formación *Propoli* financiado por la Unión Europea en beneficio de jóvenes pobres de zonas marginales de Lima Metropolitana. Debido a que el presupuesto máximo por beneficiario de este programa fue de US\$ 1,800 dólares, se pudo pagar una formación técnica con una duración entre 9 a 12 meses por joven. La evaluación de impacto de este programa mostró un efecto mayor en el aumento de los salarios y en la calidad del trabajo, en comparación al caso de *Projovent* (Yamada, 2008a).

En base a esta evidencia, parece más razonable plantear una beca parcial combinada con un préstamo (solicitando una cuota de cofinanciamiento al beneficiario potencial) para un programa de formación de más largo alcance, con el fin de conseguir una reconversión laboral más sostenible, que es el objetivo general de este tipo de intervenciones.

Teóricamente, la lista de programas de apoyo al ingreso debería ser precedida por esquemas de seguro de desempleo cuyos beneficios podrían ser fácilmente ampliados para enfrentar una crisis mediante el aumento de su duración y/o cobertura. El Perú, sin embargo, carece de un mecanismo adecuado de seguro de desempleo. El esquema más cercano, de transferencia contingente en caso de desempleo, es la *Compensación por Tiempo de Servicios* (CTS). Esta consiste en un pago anual equivalente a un salario mensual que el empleador deposita en dos cuotas, en mayo y diciembre, en la cuenta bancaria del trabajador. En principio, estos fondos sólo deben ser retirados cuando la relación de trabajo concluye.

Como señala Morón, et al. (2009), la CTS tiene dos características que la hacen inadecuada como instrumento de política. En primer lugar, no fue diseñada como un seguro estándar de desempleo que funciona como un estabilizador automático de los ciclos económicos. De hecho, el acceso a este beneficio se limita sólo a los trabajadores formales dependientes. Segundo, y más importante aún, su naturaleza de seguro se ha distorsionado en repetidas veces y la evidencia empírica (Yamada, 2008b) sugiere que sus fondos son limitados e insuficientes para financiar la búsqueda de trabajo con el tiempo suficiente para evitar un nuevo puesto mal pagado.

El Congreso actuó en este frente con una iniciativa muy discutible: se promulgó la libre disponibilidad de los depósitos en la cuenta de CTS de mayo de 2009 y diciembre de 2009, con el supuesto objetivo de aumentar la demanda agregada e impulsar la producción, pero en claro desmedro del objetivo de protección social de la CTS, como fondo de financiamiento para un eventual período de desempleo.

El programa de obras públicas tradicionales *Construyendo Perú* obtuvo un aumento en su presupuesto de 2009 como parte del plan fiscal contracíclico. Junto con *Projoven*, recibieron S/. 76 millones (US\$ 25 millones) en el Plan de Estímulo Económico.

## **6. Evaluación de las intervenciones y algunas propuestas de reforma**

Antes de evaluar las intervenciones descritas líneas arriba, es importante clarificar los objetivos potenciales de política. En este sentido, Morón, et al. (2009), propone tres prioridades de política basadas en las características del mercado laboral peruano y en la forma en que este ha respondido a crisis externas anteriores. Estos son: (i) prevenir pérdidas de empleos adecuados en la economía agregada (es decir, movimientos hacia el subempleo), (ii) prevenir disminuciones del ingreso real de los grupos especialmente vulnerables (jóvenes, trabajadores no calificados y mujeres), y (iii) extender los beneficios del empleo formal a una proporción mayor de la población ocupada.

Es importante destacar que los dos primeros objetivos se logran con intervenciones transitorias de naturaleza contracíclica, mientras que el tercer objetivo requiere abordar los determinantes de los resultados de equilibrio del mercado laboral (productividad del trabajo y las regulaciones del mercado laboral). Con estos tres objetivos en mente, realizaremos una breve evaluación de la efectividad de las intervenciones realizadas y discutiremos aquellas que, creemos, estuvieron ausentes.

En principio, la exoneración tributaria a los bonos otorgados en el 2009-2010 estuvo bien enfocada ya que intentó reducir los costos salariales del sector formal apoyando al sector transable del Perú (muy gravemente afectado por la crisis en comparación con el no transable) el cual concentra los puestos formales. El acceso a un empleo formal, a su vez, implica probablemente el acceso a un trabajo adecuado. Sin embargo, no se puede esperar que el efecto final de esta intervención, en términos de ingresos extraordinarios para el hogar y de protección laboral adecuada, sea importante debido a su escasa dimensión.

Los servicios de reinserción laboral, por el contrario, tienen el potencial de hacer frente a la segunda prioridad de política. La reconversión ofrecida por el programa *Revalora Perú*, sin embargo, carecía de la escala y el enfoque para amortiguar efectivamente la pérdida de ingresos en los grupos vulnerables. Sólo el 0,8% del Plan de Estímulo Económico se dedicó a dicho programa. Además, una mayor focalización del programa hacia los grupos vulnerables, como las mujeres, podría haber ayudado a aumentar su impacto. Yamada (2008b) ha encontrado que, incluso en tiempos normales, reinsertarse laboralmente trae recortes salariales mayores para las mujeres, mientras que la especialización laboral conspira contra la reinserción laboral femenina en la reciente crisis. Con respecto a esto último, los trabajadores varones del sector minero (una de las actividades transables más gravemente afectada por la crisis) ya cuentan con habilidades



similares a las exigidas en el sector de construcción y la industria pesada. Mientras que para las mujeres que trabajan en otros sectores vulnerables más especializados (como los textiles) les podría resultar más difícil re-entrenarse y reubicarse en dichas actividades.

Los programas públicos, por el contrario, requieren un conjunto mínimo de condiciones para crear incentivos adecuados y mejorar su relación costo-efectividad; como por ejemplo, estableciendo salarios inferiores al promedio del mercado, eligiendo proyectos con un enfoque basado en la demanda y minimizando los costos no laborales. La evidencia sobre el impacto de este tipo de programas en el Perú es mixta. Por un lado, Chacaltana (2003) encontró efectos positivos del programa productivo de emergencia social *A Trabajar Urbano*-(ATU). Durante el primer año, los trabajadores beneficiados experimentaron un aumento en sus ingresos reales de S/.73 (25%), con respecto al grupo de control. Además, los beneficios para la comunidad de los proyectos mismos se estimaron alrededor del 54% de los gastos salariales totales. El autor sostiene que parte de este efecto positivo se debe a que el programa financió proyectos orientados a la demanda bastante esperados por la población. Además, Chacaltana sugiere que el salario mensual era demasiado alto ya que los trabajadores de los quintiles de ingresos más bajos (primero y segundo) tienen ingresos medios menores. Esto probablemente atrajo a los trabajadores con más altos costos de oportunidad y conspiró contra el impacto esperado del programa.

En el lado negativo, Yamada (2008b) encontró que los beneficiarios tuvieron problemas para encontrar un trabajo bien pagado después de dejar el programa, enfrentando castigos salariales en comparación con el trabajo anterior al ATU. El autor sugiere que este hecho fue resultado de un efecto estigma que marcó a los beneficiarios ATU como relativamente improductivos debido a que requirieron la ayuda del gobierno.

En la parte más estructural de la intervención política, nuestra hipótesis es que las oportunidades de reforma creadas por la crisis no fueron explotadas suficientemente. Como varios autores (Jaramillo, 2004; Yamada, 2008c) han discutido, los grandes sobrecostos laborales, las indemnizaciones por despido y una baja productividad promedio de la fuerza de trabajo han impedido la creación de más empleo formal y estimulado una alta tasa de informalidad, la cual está alrededor de 60 % del empleo total.

Si deseamos experimentar incrementos importantes en la productividad de la mano de obra, por supuesto, que tenemos que observar una mejora en la calidad de la educación básica y un aumento de cobertura en educación superior (Morón, Castro y Sanborn (2009)). Sin embargo, para mejoras más rápidas de corto plazo, tenemos que recurrir a los programas de capacitación. De hecho, si es realmente exitoso, un programa de formación integral podría no sólo servir como una medida contracíclica, sino también podría proporcionar un aumento permanente en la productividad laboral, lo que aumentaría los beneficios de la creación de empleo formal. Para que esto suceda, los programas orientados por la demanda (donde las empresas son responsables de la capacitación durante el trabajo), que tienen mejores perspectivas de éxito al transferir conocimientos útiles, beneficiarían a las personas que de otro modo carecerían de empleo o resultarían contratados en empleos de baja productividad.

En este sentido, Díaz y Jaramillo (2006) han encontrado que el programa de capacitación laboral juvenil, *Projovent*, aumenta la probabilidad de acceder a un trabajo remunerado en un rango de 5 y 17 puntos porcentuales. Esta capacitación también aumenta la probabilidad de acceder a un empleo formal en un rango de 9 y 18 puntos porcentuales, y eleva los ingresos reales por hora en un rango de 30% y 69%. Parte del éxito de *Projovent* es que es un programa orientado por la demanda (demand-driven). Para promocionar esta iniciativa, y antes de que los fondos públicos sean transferidos, las instituciones de formación deben garantizar (a través de una carta de "intención") que una empresa esté dispuesta a ofrecer al beneficiario una pasantía remunerada una vez que concluye la formación en el aula.

Como ya se mencionó, Yamada (2008a) encontró impactos aún mayores con el programa de capacitación financiado por la Unión Europea como parte de *Propoli*. El impacto estimado del programa sobre los salarios reales se encuentra alrededor del 65%, y de casi 100% si la muestra se limita a los beneficiarios que tienen 6 ó más meses de terminado el programa. Los costos de formación de *Propoli* son aproximadamente tres veces más que en el caso de *Projovent* debido a los períodos de entrenamiento más largos (6 a 12 meses) y a la mayor selectividad de las instituciones de formación. Además, *Propoli* restringió el acceso al programa a través de una prueba de aptitud académica: se capacitó a los jóvenes que tenían una calificación mayor o igual a "normal". Aunque *Propoli* no requirió un compromiso con las empresas a través de cartas de "intención", las instituciones de formación seleccionadas para el programa fueron de las más prestigiosas y en campos de gran demanda.

Otro mecanismo que ha ayudado a aumentar la eficiencia del mercado de trabajo es la *Red de Colocación e Información Laboral (CIL) Proempleo*, el cual es un servicio público de empleo. Aunque los servicios privados de empleo existen en el mercado, apuntan a trabajadores de alta calificación que tienen la capacidad de pagar por el servicio. Así, los servicios públicos y privados tienden a complementarse en lugar de competir. La *Red CIL* tiene por objeto reducir los costos de búsqueda, tanto para los empleadores y empleados, mediante la mejora de la adecuación entre la oferta y la demanda laboral. Chacaltana y Sulmont (2004) encontraron que, como consecuencia del servicio, los usuarios aumentaron sus ganancias totales en 27% y sus ganancias por hora en 37%. El programa, sin embargo, tuvo una cobertura limitada.

Los párrafos anteriores discutieron tres intervenciones que demostraron éxito abordando los requisitos específicos del mercado de trabajo de carácter estructural. En ese sentido, Yamada (2008a y 2009b) sugiere su integración en un solo esfuerzo público más amplio. De hecho, la *Red CIL* puede centrarse en facilitar la coincidencia de oferta-demanda para programas públicos como *Projovent*, *Construyendo Perú*, e incluso *Revalora*. Como se discutió en la sección anterior, las características de *Propoli* podrían incorporarse en *Projovent* como un segundo nivel de capacitación para los estudiantes más destacados. Para fomentar la sostenibilidad y la eficiencia, este segundo nivel podría tener un carácter de préstamo estudiantil y el reembolso podría comenzar luego de la graduación del beneficiario.

En cuanto a regulaciones del mercado laboral, el Perú se encuentra bastante por encima del promedio de la región en cuanto a costos no salariales y esto se explica principalmente por las largas vacaciones otorgadas y las bonificaciones obligatorias de gran magnitud. De acuerdo con Jaramillo (2004), en el Perú los costos no salariales

equivalen a casi 60% del salario bruto, cifra sólo superada por Argentina. El reporte *Doing Business 2009* elaborado por el Banco Mundial, por otra parte, clasificó a Perú en el puesto 149 de 181 economías en el índice "Facilidad de empleo de trabajadores", el cual resulta el indicador más débil de la economía peruana.

Si bien existe un consenso sobre los altos costos no laborales en el Perú con respecto a los estándares internacionales, la literatura ofrece enfoques mixtos para abordar el problema. Por un lado, Jaramillo (2004) parte del hecho que el código laboral vigente (o régimen general) es demasiado rígido y plantea su revisión de tal forma que solo se garantice un conjunto mínimo de condiciones, similares a los incluidos en el régimen especial para los pequeños y las microempresas. Entonces, el resultado de la negociación entre las empresas y los trabajadores deben ser beneficios extendidos. Argumenta que el principal problema con el régimen especial es, precisamente, que es especial. Esto no sólo implica una cobertura limitada, sino también que puede llegar a la creación de incentivos en las grandes empresas para dividirse con el fin de disfrutar de los beneficios del régimen.

Chacaltana (2008), por el contrario, parte del hecho que las empresas pequeñas tienen una productividad muy baja y argumenta en favor de un régimen especial. El autor es partidario de un enfoque "gradual" y sugiere que la transición al régimen general debe ser progresivo: debe comenzar alrededor del sexto año después que la microempresa comience a funcionar, y terminar alrededor del décimo año. En un término medio, Yamada (2008c), da prioridad a una reducción general de las indemnizaciones por despido, pero también plantea el acceso progresivo a beneficios laborales para pequeñas y micro empresas.

En este frente de costos laborales, nos gustaría ubicarnos en una posición intermedia y sugerir evitar la revisión extensiva de la legislación laboral que acabaría siendo irrealizable debido a los grandes costos políticos. Según el Banco Mundial (2007), el mercado laboral peruano presenta altos costos de despido y contratación en comparación con el promedio regional, por lo que sugerimos la selección de ajustes específicos en lugar de elegir una receta única.

En la actualidad, las empresas deben pagar como indemnización por despido arbitrario un mes y medio de salario por cada año de trabajo hasta un máximo de 12 meses. Una forma relativamente sencilla de reducir los pagos por despido es disminuir el beneficio a un mes de salario, manteniendo el límite superior de 12 meses, como se había establecido en la reforma laboral de principios de los noventa. Otra forma de promover la formalidad y aumentar los efectos del régimen especial para las pequeñas y microempresas es aprobar - para los nuevos contratos - la existencia de dos salarios mínimos en la legislación laboral peruana, una para las grandes empresas y otro inferior para las pequeñas empresas. El nivel actual del salario mínimo de alrededor de US\$ 200 al mes es el principal elemento disuasivo para las empresas de baja productividad para transitar hacia la formalidad.

## **7. Una evaluación preliminar de la coyuntura del 2010**

Varios de los gráficos presentados en las secciones 2 y 4 del presente trabajo incluyen información macroeconómica, social y laboral del Perú actualizada hasta el segundo trimestre del 2010. La situación internacional sigue incierta: el PBI de los Estados Unidos, luego de tener un auspicioso primer trimestre con un crecimiento de 3.8%, se volvió a desacelerar en el segundo trimestre y se estima que cerrará el año con sólo 1.5% de expansión, tasa insuficiente para reducir los niveles de desempleo que persisten en 9.5%. Economistas afamados por predecir el inicio de esta crisis como Nouriel Roubini estiman que existe un 40% de probabilidad de que Estados Unidos recaiga en un nuevo período de recesión en los próximos meses.

En este contexto internacional complicado, donde se puede afirmar que la “Gran Recesión” todavía no se ha terminado de superar, la economía peruana ha retomado el ritmo de crecimiento económico que experimentó del 2005 al 2008. En la expansión actual influye aún el programa de estímulo público 2009-2010 detallado en la sección 3 del trabajo, pero no es el principal motor del crecimiento. De acuerdo al reciente Reporte de Inflación del Banco Central (BCRP, Setiembre 2010), el gasto público contribuirá en 2.6 puntos porcentuales al crecimiento proyectado del PBI real de 8% para este año. En cambio, el gasto privado explicará 6.7 puntos porcentuales de dicha expansión. Más aún, la inversión privada será el componente de la demanda agregada que más crecerá este año, logrando un incremento de 16.7% respecto al 2009.

Este desempeño del sector privado peruano y extranjero afincado en el país resulta sorprendente a primera vista por ocurrir en medio de años electorales en el Perú. En este mes de octubre se están realizando las elecciones municipales y regionales que definirán a los alcaldes y presidentes regionales por el período 2012-2015 y en el próximo mes de abril se llevarán a cabo las elecciones presidenciales que definirá el gobierno nacional del período 2011-2016. Debido a proceso de descentralización fiscal en curso, los gobiernos regionales y municipales tienen a su cargo ahora la mayor parte de la inversión pública en el país. Sin embargo, la definición de todas las políticas macroeconómicas y sectoriales principales sigue y seguirá a cargo del gobierno nacional.

Dos datos principales parecen animar a los empresarios peruanos y extranjeros a seguir invirtiendo de manera acelerada en el país. Por un lado, luego de varias décadas de inestabilidad crónica, en los últimos veinte años el Perú ha logrado mantener un modelo de economía social de mercado abierta al mundo que privilegia los equilibrios macroeconómicos y la promoción del crecimiento y el empleo generado por la inversión privada. Los resultados de esta apuesta, como se han comentado a lo largo de este texto, han sido relativamente satisfactorios. Por otro lado, si bien existe una crisis de credibilidad en los partidos políticos peruanos (que facilita la proliferación de movimientos electorales cortoplacistas), el sistema de elección presidencial de dos vueltas (en caso no se logre la mayoría absoluta de votos en la primera), impediría el ascenso al poder de propuestas radicales. En tal sentido, se espera que el próximo presidente del Perú sea elegido en segunda vuelta con una agenda moderada de políticas que preserven las principales reglas de juego actuales.

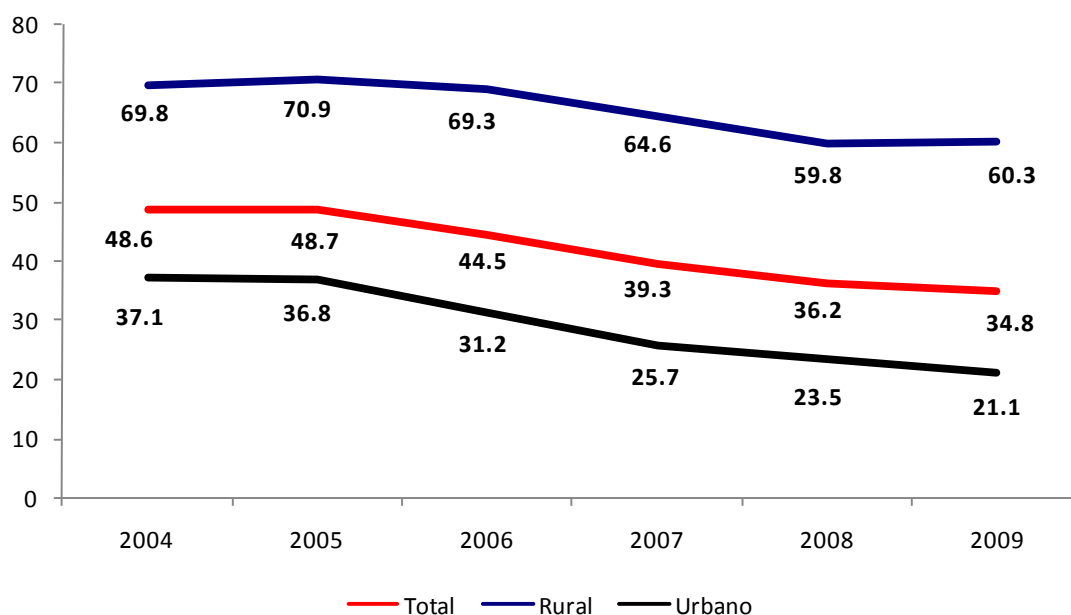
Los resultados laborales de esta reactivación del crecimiento económico en el 2010 no se han hecho esperar. Generalmente en el Perú, los escasos procesos de auge económico afectaban positivamente, pero con cierto retraso, los indicadores de generación de empleo. Este no ha sido el caso en el 2010, posiblemente debido a que la recesión que experimentó la economía peruana fue corta y suave. El empleo formal ya ha estado creciendo en junio del 2010 a una tasa de 4.5%, que es más del doble del ritmo de incremento de la fuerza laboral. Asimismo, por primera vez en cerca de una década, el número de trabajadores con empleos adecuados en Lima Metropolitana está superando a la suma de desempleados y subempleados en la capital.

## 8. Conclusiones

Por primera vez en su historia contemporánea, la economía peruana ha sido relativamente resiliente a una crisis financiera internacional, gracias a dos décadas de políticas macroeconómicas prudentes que permitieron la aplicación inédita (aunque inicialmente lenta) de políticas fiscales y monetarias anticíclicas. A su vez, los indicadores sociales y laborales no mostraron retrocesos significativos durante los últimos dos años.

Posiblemente el mejor indicador global que evalúa el impacto social de estos tiempos turbulentos es la evolución de la incidencia de la pobreza en el Perú. Como se muestra en el Gráfico 22, la proporción de peruanos que viven en la pobreza ha disminuido en catorce puntos porcentuales entre 2004 y 2009 (de 48,6% a 34,8%), periodo que incluye incluso una pequeña reducción de 1,4 puntos porcentuales en el año más álgido de la crisis (la incidencia de la pobreza en 2008 fue de 36,2%). En resumen, para los peruanos la primera década del presente siglo ha sido bienvenida, sin retrocesos en el crecimiento real del PIB, y con un progreso continuo en la reducción de la pobreza.

**Gráfico 22: Perú. Incidencia de pobreza 2004-2009 (%)**



Fuente: INEI. *Encuesta Nacional de Hogares (ENAH)*.

Para continuar con los logros en el desarrollo económico y social en los próximos años se requiere que el crecimiento de la productividad sea más sostenible, lo cual se lograría a través de reformas pendientes en muchos sectores, principalmente, de educación y trabajo. Desafortunadamente, las reformas laborales necesarias para mejorar la competitividad internacional de la economía peruana, y para aumentar la formalidad y equidad de su mercado laboral, no se llevaron a cabo durante el período de crisis, a pesar de su gran potencial contracíclico. Esperamos que las oportunidades de reforma no se pasen por alto y las intervenciones de política estructural, como las referidas en el presente documento, formen parte del debate en las próximas elecciones presidenciales.

## 9. Referencias

Banco Central de Reserva del Perú (2010) "Reporte de Inflación Setiembre 2010", Lima, Perú.

Chacaltana, J. (2003) 'Impacto del Programa A Trabajar Urbano: ganancias de ingreso y utilidad de las obras', Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

Chacaltana, J. and D. Sulmont (2004) 'Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo'. En *Políticas de empleo en Perú*, Consorcio de Investigación Económica y Social.

Chacaltana, J. (2008) 'Una evaluación del régimen laboral especial para microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia'. Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Díaz, J. and M. Jaramillo (2006) 'An Evaluation of the Peruvian Youth Labor Training Program PROJOVEN'. Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank.

*IDB (2010) The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up, Washington D.C: Inter-American Development Bank.*

IDB (2009) 'The Financial Crisis and Latin American and Caribbean: Potential Impacts and Policy Options in the Social Sector' (mimeo), Washington DC.

Jaramillo, M. (2004) 'Reforma del mercado laboral', para *Agenda Nacional de Reformas Económicas en Perú*, CIPE, El Comercio, Instituto Apoyo.

Morón, E., J.F. Castro and C. Sanborn (2009) Helping Reforms Deliver Inclusive Growth in Perú. In L. Rojas-Suárez (Ed.) *Growing Pains in Latin America* (pp. 236-293). Washington D.C: Center for Global Development.

Morón, E., J.F. Castro and L. Villacorta (2009) 'The Global Crisis and the Peruvian Labor Market: Impact and Policy Options'. Documento de Discusión DD/09/13, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Reflexión Democrática (2009) Informativo Número 138.

World Bank (2007) 'Perú: Casting Light on the Shadow Economy', World Bank.

Yamada, G. (2009a) 'Urban Labor Market in Perú, 2001-2007: Gains from Growth and Main Vulnerable Groups'. Universidad del Pacífico.

Yamada, G. (2008a) *Capacitación de alto impacto: las becas PROPOLI y lineamientos de política*, Programa de Lucha Contra la Pobreza en Lima Metropolitana.

Yamada, G. (2008b) 'Reinserción Laboral Adecuada: Dificultades e Implicancias de Política'. Documento de Discusión DD/08/01, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Yamada, G. (2008c) 'Hacia una mayor flexibilidad y seguridad en el mercado laboral peruano', *Economía y Sociedad* 70, Consorcio de Investigación Económica y Social.

Yamada, G. (2009b) 'Comentarios sobre Mejores Prácticas en Servicios Públicos de Empleo', preparado para la Conferencia *Propuestas sobre Empleo y Formación Profesional frente a la Crisis Financiera Internacional*, Ministerio de Trabajo y Promoción Social.