

RICARDO INFANTE y JUAN CHACALTANA

Editores



hacia un
**desarrollo
inclusivo**
el caso del Perú



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Organización
Internacional
del Trabajo

Hacia un desarrollo inclusivo

El caso del Perú

Ricardo Infante
Juan Chacaltana

Editores



NACIONES UNIDAS



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, abril de 2014

El presente libro es el resultado de un trabajo colectivo emprendido en el marco del proyecto Desarrollo inclusivo, ejecutado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El documento fue elaborado con la supervisión de Ricardo Infante, consultor de la CEPAL, y de Juan Chacaltana, Especialista en Empleo y Mercado de Trabajo de la Oficina de la OIT para los Países Andinos. La redacción de los capítulos estuvo a cargo de especialistas de la CEPAL y la OIT, así como de consultores, según el siguiente detalle: introducción: Ricardo Infante y Juan Chacaltana; capítulo I: José I. Távara, Efraín González de Olarte y Juan Manuel Del Pozo; capítulo II: Ricardo Infante, Juan Chacaltana y Minoru Higa; capítulo III: Juan José Díaz, y capítulo IV: Álvaro Monge Zegarra y Sandra Flores Pérez.

Los editores desean agradecer los valiosos comentarios y sugerencias realizados por Osvaldo Sunkel, Presidente del Comité Editorial de la Revista CEPAL.

Índice

Prólogo.....	13
Introducción	
<i>Ricardo Infante y Juan Chacaltana</i>	17
Capítulo I	
Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias	
<i>José I. Távara, Efraín González de Olarte y Juan Manuel Del Pozo</i>	39
Introducción	39
A. La evolución de la heterogeneidad estructural.....	41
B. Productividad, empleo y salarios	49
C. Cambio estructural y desarticulación productiva: 1994-2007	55
D. Heterogeneidad entre estratos empresariales	59
E. Hacia una estrategia de articulación y convergencia productiva	65
Bibliografía.....	72
Anexo I.A	74
Anexo I.B.....	79
Capítulo II	
Aspectos estructurales del desempeño macroeconómico del Perú. Situación actual, perspectivas y políticas	
<i>Ricardo Infante, Juan Chacaltana y Minoru Higa</i>	97
Introducción	97
A. Desempeño agregado de la economía peruana: 2000-2011.....	100
B. Evolución de la estructura económica	104

1. El enfoque sectorial	106
2. El concepto de estructura empresarial	108
C. Implicancias para el empleo. Mercado laboral heterogéneo y distribución del ingreso.....	116
1. Mercado laboral heterogéneo	116
2. Distribución funcional del ingreso.....	119
D. Vínculos entre agregados macroeconómicos y estructura productiva	124
1. Moderado dinamismo del consumo privado.....	125
2. La inversión como factor propulsor del crecimiento	131
3. Las exportaciones como principal impulsor del crecimiento y la demanda de importaciones.....	139
E. Escenarios de cambios en la estructura productiva para el desarrollo.....	142
1. Tendencias de la productividad	142
2. Escenarios de convergencia productiva	143
F. Elementos para la formulación de políticas de desarrollo inclusivo	149
1. Políticas macroeconómicas para el desarrollo.....	151
2. Políticas de convergencia productiva.....	155
3. Políticas del mercado laboral	159
Bibliografía.....	164
Anexo II.A.....	168

Capítulo III

Formalización empresarial y laboral

<i>Juan José Díaz</i>	173
Introducción	173
A. Apuntes conceptuales.....	175
1. Informalidad empresarial y laboral	175
2. Empleo en el sector informal y empleo informal.....	184
B. Informalidad en micro y pequeñas empresas	188
1. Estimación del número de micro y pequeñas empresas..	188
2. Estimación del número de micro y pequeñas empresas formales.....	192
3. Estructura empresarial y productiva	195
C. Informalidad en el empleo	200
1. Información de registros administrativos.....	205
2. Indicadores de formalidad del empleo en las encuestas de hogares.....	218
3. Formalidad del empleo y estratos productivos	233
D. Políticas a favor de las micro y pequeñas empresas, la productividad y la formalización	237
1. Las Leyes MYPE	238
2. Sistema de inspecciones laborales y Plan RETO.....	239

3. Planilla Electrónica	243
4. Acceso a mercados.....	243
5. Políticas para promover la innovación tecnológica.....	244
6. Fomento de la asociación.....	245
7. Acceso a servicios financieros.....	246
8. Reducción de trámites administrativos.....	247
9. Políticas tributarias.....	247
E. Factores que impulsaron la formalización	248
1. El ciclo económico	248
2. Cambios en la estructura productiva.....	250
1. Factores institucionales.....	253
Bibliografía.....	257

Capítulo IV

Pisos de protección social en el Perú: evaluación y políticas

<i>Álvaro Monge Zegarra y Sandra Flores Pérez</i>	261
Introducción	261
A. Marco conceptual	263
B. Efectos sociales de la heterogeneidad productiva.....	272
C. Situación actual de la protección social en el Perú.....	294
1. Garantía 1: Seguridad básica del ingreso para los niños	297
2. Garantía 2: Seguridad básica del ingreso para los adultos en edad de trabajar.....	310
3. Garantía 3: Atención básica de salud.....	324
4. Garantía 4: Seguridad en el ingreso para los adultos mayores.....	341
5. Costo fiscal de cerrar las brechas.....	353
D. Conclusiones	367
Bibliografía.....	369
Anexo.....	383

Cuadros

I.1 Perú: evolución del índice de productividad, según actividades, 1960-2011	43
I.2 Perú: contribución de los diferentes grupos de sectores al crecimiento total, 1960-2011	45
I.3 Perú: efecto del cambio estructural y la intraactividad en el crecimiento de la productividad, según estratos, 1960-2011	47
I.4 Perú: productividad y empleo, según sectores, 2007	51
I.5 Perú: composición del empleo, según sectores, 2007	54
I.6 Perú: consumo intermedio y población ocupada por estratos, 2007.....	62
I.7 Perú: demanda intermedia por estrato, 2007.....	64
I.A.1 Multiplicadores de producción, 1994 y 2007 (matrices nacionales 33x33).....	74

I.A.2	Coeficientes directos y multiplicadores de bienes importados, 1994 y 2007 (matrices nacionales 33x33).....	75
I.A.3	Coeficientes directos y multiplicadores de valor agregado, 1994 y 2007 (matrices nacionales 33x33).....	76
I.A.4	Cuadro de insumo-producto 8 x 3 a precios corrientes, 2007	77
I.B.1	Clasificación de actividades de la base del Groningen Growth and Development Centre (GGDC).....	80
I.B.2	Equivalencia de los sectores de los cuadros de insumo-producto de 1994 y 2007.....	87
II.A.1	Perú: empleo y producto por trabajador, según estrato productivo, 2011.....	168
II.A.2	Perú: composición del PIB por ocupado, según estrato productivo, 2000-2011	168
II.A.3	Perú: PIB por ocupado, según estrato productivo, 2000-2011	169
II.A.4	Perú: población económicamente activa ocupada, según estrato productivo, 2000-2011	169
II.A.5	Perú: composición de ingreso laboral: asalariados y no asalariados, 2000-2011.....	170
II.A.6	Perú: composición de la masa salarial, según estrato productivo, 2000-2011	170
II.A.7	Estados Unidos, el Perú, Portugal y la República de Corea: distribución del ingreso, 2009	171
III.1	Definición del empleo informal.....	187
III.2	Perú: número de micro y pequeñas empresas, según ámbito, 2000-2011	191
III.3	Perú: estimación del número de micro y pequeñas empresas formales e informales, 2004-2011	193
III.4	Perú: número de empresas, empleo y PIB, según estructura empresarial, 2006	196
III.5	Perú: estructura de la población económicamente activa ocupada y regímenes laborales, 2000 y 2011.....	203
III.6	Perú: regímenes laborales especiales	204
III.7	Perú: población económicamente activa ocupada, según rasgos de formalidad, 2000-2011.....	220
III.8	Perú: distribución del empleo total y del empleo informal, según sector formal, informal y de hogares, 2003-2011.....	229
III.9	Perú: prevalencia y distribución del empleo informal, según área de residencia y otras características, 2011	231
III.10	Perú: órdenes de inspección, actuaciones de inspección y expedientes sancionadores, 2007, 2009 y 2011	242
III.11	Perú: descomposición del cambio en la tasa de informalidad, 2002-2011	252
IV.1	Perú: composición del mercado laboral, según grupos de edad, 2011.....	273

IV.2	Perú: composición del mercado laboral, según región y género, 2011	274
IV.3	Perú: indicadores laborales, según estrato laboral, 2004 y 2011	279
IV.4	Perú: composición del mercado laboral, según estrato, 2004 y 2011	282
IV.5	Perú: exclusión social, según estrato laboral de los hogares, 2004 y 2011	284
IV.6	Perú: evolución de los ingresos y gastos familiares, según quintiles, 2004-2011	286
IV.7	Perú: evolución de los ingresos y gastos familiares, según estratos, 2004-2011	287
IV.8	Perú: estratos laborales, según indicadores de vulnerabilidad, 2004 y 2011	288
IV.9	Perú: pisos de protección social y ciclo de vida, 2011.....	296
IV.10	Perú: políticas públicas de atención a la infancia.....	298
IV.11	Perú: indicadores de cobertura del sistema educativo, 2011	302
IV.12	Perú: razones de inasistencia, 2011.....	304
IV.13	Perú: niños con comprensión lectora y aprendizaje en matemáticas, 2007 y 2011	305
IV.14	Perú: filtración y subcobertura de algunos programas sociales, 2005 y 2011.....	309
IV.15	Perú: legislaciones laborales comparadas.....	311
IV.16	Perú: programas laborales.....	319
IV.17	Perú: sistema de atención de salud	325
IV.18	Perú: brecha de atención de salud, 2004, 2007 y 2011.....	330
IV.19	Perú: brecha de atención de salud, según aspectos demográficos, 2004, 2007 y 2011	330
IV.20	Perú: lejanía del centro de salud y demora en la atención, 2011....	331
IV.21	Perú: indicador de parto institucional, 2004 y 2011	332
IV.22	Perú: sistemas de aseguramiento en salud	334
IV.23	Perú: nivel de aseguramiento, según características poblacionales, 2004 y 2011	340
IV.24	Perú: políticas de protección al adulto mayor	343
IV.25	Perú: evolución de la cobertura del sistema de pensiones, 2004, 2007 y 2011	347
IV.26	Perú: población mayor de 65 años, según características poblacionales, 2004, 2007 y 2011	348
IV.27	Perú: indicadores laborales de los mayores y menores de 65 años, 2004 y 2011	352
IV.A.1	Perú: estimación del modelo de seguros contributivos	385
IV.A.2	Perú: test de causalidad de Granger	386
IV.A.3	Perú: test de especificación de Ramsey	387
IV.A.4	Perú: matriz de transición para la población mayor de 65 años, 2012-2032.....	389
IV.A.5	Perú: resultados del modelo probit.....	390

Gráficos

I.1	Perú: evolución de la productividad agregada, 1960-2011	42
I.2	Perú: evolución de la productividad por grupos de sectores, 1960-2011	44
I.3	Perú: evolución de la heterogeneidad intersectorial, 1960-2011	49
I.4	Perú: evolución de la estructura del empleo, 1960-2011	50
I.5	Perú: brechas productividad-salario medio, 1994 y 2007	52
I.6	Perú: diferencias en productividad sectorial, 1994 y 2007	53
II.1	Perú: evolución del crecimiento del PIB, 1951-2015	101
II.2	Perú: variación de la productividad y tendencia de la heterogeneidad productiva, 1980-2011	103
II.3	Perú: estructura productiva, 2011	107
II.4	Perú: productividad sectorial por estrato, 2000-2011	108
II.5	Perú: producto por trabajador, según estrato productivo, 2011.....	110
II.6	Perú: composición del PIB, según estrato productivo, 2000-2011	112
II.7	Perú: crecimiento del PIB, el empleo y la productividad por estratos productivos, 2000-2011	113
II.8	Perú: descomposición del crecimiento de la productividad por estratos, 2000-2011	114
II.9	Perú: PIB por ocupado, según estrato productivo, 2000-2011	115
II.10	Perú: población económicamente activa ocupada, según estrato productivo, 2000-2011	118
II.11	Perú: ingreso laboral mensual por ocupado, según estrato productivo, 2000-2011	118
II.12	Perú: ingreso laboral de trabajadores asalariados y no asalariados, 2000-2011.....	119
II.13	Perú: composición de la masa salarial, según estrato productivo, 2000-2011	121
II.14	Perú: participación de los salarios en el PIB por estrato productivo y total, 2000-2011	122
II.15	Perú: composición del PIB por tipo de ingreso, 2000-2011	123
II.16	Perú: relación entre consumo privado e ingresos, 2000-2011	126
II.17	Perú: gasto social y gasto público, 2000-2011	127
II.18	Perú: remesas netas del exterior, 2000-2011	127
II.19	Perú: relación entre el crédito al consumo privado y el PIB, 2001-2011	128
II.20	América Latina (países seleccionados): relación entre las colocaciones y el PIB, 2011	129
II.21	Perú: formación bruta de capital fijo, 2000-2011.....	131
II.22	Perú: formación bruta de capital fijo por tipo de bien y origen, 2000-2011	132
II.23	Perú: formación bruta de capital fijo público y privado, 2000-2011	133
II.24	Perú: términos de intercambio y su efecto como porcentajes del PIB, 2000-2011	136

II.25	Perú: inversión extranjera directa neta, 2000-2011	136
II.26	Estados Unidos y el Perú: precio de bienes de capital importados y tipo de cambio bilateral real, 2000-2011	137
II.27	Perú: principales proyectos de inversión privada, 2007-2011	138
II.28	Perú: anuncios de proyectos de inversión, 2013-2014	139
II.29	Perú: exportaciones e importaciones, 2000-2011	140
II.30	Perú: exportaciones, según tipo de productos, 2000-2011	140
II.31	Perú: importaciones por tipo de bienes, 2000-2011	141
II.32	Estados Unidos, el Perú, Portugal y la República de Corea: tendencias de la productividad, 1980-2040	143
II.33	Estados Unidos, el Perú, Portugal y la República de Corea: productividad y composición del empleo, 2009	144
II.34	Perú: crecimiento de la productividad para convergencia con los Estados Unidos, Portugal y la República de Corea	145
II.35	Perú: requerimiento de inversión para convergencia con los Estados Unidos, Portugal y la República de Corea	147
II.36	Estados Unidos, el Perú, Portugal y la República de Corea: distribución del ingreso, 2009	148
II.37	Perú: tasa de crecimiento del ingreso medio por quintil para convergencia con los Estados Unidos, Portugal y la República de Corea, 2009.....	149
III.1	Perú: número de empresas unipersonales y micro y pequeñas empresas, 2000-2011	190
III.2	Perú: micro y pequeñas empresas formales, según tamaño, 2004-2011	194
III.3	Perú: población económicamente activa ocupada y PIB per cápita, 2000-2011.....	200
III.4	Perú: población económicamente activa ocupada, según zona rural o urbana, 2000-2011	201
III.5	Perú: asegurados regulares de EsSalud, 2000-2012	206
III.6	Perú: afiliados a EsSalud, 2000-2011	207
III.7	Perú: cotizantes a los sistemas de pensiones público y privado, 1998-2012	209
III.8	Perú: cotizantes a los sistemas de pensiones, 2000-2011	210
III.9	Perú: trabajadores independientes con RUC respecto de los independientes y patrones y de la población económicamente activa ocupada, 2000-2011	211
III.10	Perú: empleo privado registrado en planillas, 1996-2011	213
III.11	Perú: empleo registrado, 2000-2011	214
III.12	Perú: distribución del empleo registrado en empresas con cinco y más trabajadores, según número de trabajadores de la empresa, 1996-2011.....	215
III.13	Perú: estimaciones del empleo no registrado, 2000-2011	217
III.14	Perú: empleo informal y formal, 2002-2011	224

III.15	Perú: empleo, según sector informal, formal y de hogares, 2002-2011	227
III.16	Perú: empleo informal y formal, 2002-2011	228
III.17	Perú: prevalencia del empleo informal, según zona de residencia, 2002-2011	228
III.18	Perú: magnitud y evolución del empleo informal, distintas estimaciones, 2000-2011	232
III.19	Perú: empleo formal, según estratos productivos, 2002-2011	234
III.20	Perú: empleo registrado (privado y público), según estratos productivos, 2000-2011.....	235
III.21	Perú: empleo formal, según estratos de productividad, 2002-2011	237
III.22	Perú: empleo informal y producto por trabajador, 2000-2011	249
III.23	Perú: micro y pequeñas empresas incluidas en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE), 2003-2012.....	254
III.24	Perú: número de contribuyentes activos del Régimen Único Simplificado (RUS) y el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER), 2000-2011	255
III.25	Perú: variación anual en el empleo registrado	256
IV.1	De la heterogeneidad estructural a la desigualdad	265
IV.2	Diferentes opciones para la estrategia bidimensional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	267
IV.3	Perú: evolución del mercado laboral y crecimiento del PIB, 2004-2011	274
IV.4	Perú: ingreso per cápita mensual y productividad, 2004-2011	275
IV.5	Perú: subempleo total, por horas y por ingresos, 2004-2011	276
IV.6	Perú: trabajadores según estrato laboral a nivel nacional, 2004-2011	278
IV.7	Perú: incidencia de transferencias públicas y privadas, 2004-2011	290
IV.8	Perú: efecto de las transferencias en el nivel y crecimiento de los ingresos, 2004-2011	291
IV.9	Perú: efecto de las transferencias en la pobreza y la desigualdad, 2004-2011	292
IV.10	Perú y América Latina: presupuesto público social	308
IV.11	Perú: población adulta de entre 18 y 64 años con planilla, 2004-2011	317
IV.12	Perú: trabajadores en planilla, según estratos productivos, 2004 y 2011	318
IV.13	Perú y América Latina y el Caribe: ratio de número de habitantes por médico.....	327
IV.14	Perú y América Latina y el Caribe: ratio de camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes.....	328
IV.15	Perú: evolución de la cobertura de los seguros de salud, 2004-2011	338

IV.16	Perú: evolución de la cobertura del Seguro Integral de Salud, según fuente, 2007-2011	339
IV.17	Perú: ratio de afiliados sobre la población en edad de trabajar, 2004-2011	350
IV.18	Perú: ratio de cotizantes sobre afiliados al sistema de pensiones, 2004-2011	351
IV.19	Perú: análisis de cobertura en las garantías de salud y pensiones	354
IV.20	Perú: proyecciones de la brecha en seguros de salud, 2004-2025	357
IV.21	Perú: proyecciones de la brecha en pensiones para los adultos mayores, 2004-2025	359
IV.22	Perú: estimación de la cobertura a cargo del Estado, 2004-2025	361
IV.23	Perú: presupuesto institucional modificado del Seguro Integral de Salud y el programa Pensión 65	362
IV.24	Perú: costo de cerrar la brecha en salud y pensiones, 2012-2025	365
IV.A.1	Perú: pruebas de coeficientes recursivos	387
IV.A.2	Perú: predicción del modelo	388
IV.A.3	Perú: población mayor de 65 años afiliada, estimada y dato real, 2009-2012	391

Diagramas

I.B.3	Ilustración de las cuentas de insumo-producto	90
-------	---	----

Recuadros

II.1	Crecimiento del consumo privado	130
II.2	Composición de la inversión	134

Prólogo

Este libro es producto de una iniciativa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), destinada a contribuir al fortalecimiento del marco analítico y el debate en torno al diseño de una estrategia de desarrollo inclusivo en el Perú, así como a apoyar la formulación de políticas que impulsen la convergencia productiva, el crecimiento económico con igualdad y la justicia social.

Se trata de adoptar una estrategia renovada, con un crecimiento económico basado en una menor heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, cuyo dinamismo tenga efectos positivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social. En este contexto, cobran especial relevancia las propuestas de la CEPAL sobre desarrollo con igualdad, de la OIT sobre pleno empleo y trabajo decente para todos, y del Gobierno del Perú respecto de que no solo es necesario crecer para incluir, sino también incluir para seguir creciendo. En la formulación de políticas consecuentes con este enfoque del desarrollo se requiere conjugar dos líneas de actuación fundamentales. Por una parte, es necesario implementar un cambio estructural en el sistema productivo, de modo de mejorar la productividad y generar pleno empleo. Como resultado de la convergencia productiva inherente a este proceso, se contará con una estructura económica más integrada, que constituya la base de un crecimiento más rápido y balanceado, con aumentos genuinos de productividad. Por otra parte, se requieren iniciativas para avanzar en materia de igualdad en el acceso a los resultados del progreso alcanzado, que contribuyan a crear el escenario propicio para el logro de avances continuos en las condiciones laborales, tanto salariales como no salariales, esto es, para la creación

de trabajo decente. Ambos factores son indispensables para mejorar la distribución del ingreso y la inserción social.

Las políticas productivas, en coordinación con las políticas macroeconómicas, laborales y sociales, deben contribuir a cerrar las dos brechas de productividad existentes: la externa y la interna (entre sectores, regiones y empresas con diferentes niveles de productividad en el país). El énfasis en los sectores de menor productividad resulta crucial por su impacto en el empleo total.

La institucionalidad laboral resulta clave para materializar las oportunidades creadas por la convergencia productiva mediante acciones diseñadas para extender los beneficios del crecimiento, de modo que resulten en más empleos y en el aumento del ingreso real de los trabajadores, en concordancia con el crecimiento de la productividad, así como en una mejor calidad y protección social del trabajo. Para ello, se requiere de relaciones laborales que estimulen un círculo virtuoso entre la productividad laboral y mejoras en la calidad del empleo. No se trata de fomentar cualquier tipo de empleo, sino uno decente, que se caracterice por un aumento de la productividad y las remuneraciones, que respete los derechos fundamentales en el trabajo, que sea seguro y saludable, con niveles adecuados de protección social, y que garantice el derecho a la representación y participación en procesos de diálogo social.

El propósito de este libro es profundizar en algunos aspectos vinculados con el funcionamiento actual de la economía y, por tanto, colaborar con la formulación de una estrategia de desarrollo inclusivo para el Perú. Estos aspectos se refieren al funcionamiento de la estructura económica, el desempeño macroeconómico y el ámbito laboral, en lo relacionado con la calidad del empleo y la protección de los trabajadores.

El primer aspecto, referido al ámbito de la estructura económica, contiene un análisis de la evolución de la heterogeneidad estructural en el largo plazo, en el que se identifica la importancia relativa de los componentes que explican dicha evolución. Asimismo, se evalúa la magnitud de las brechas intersectoriales en la productividad y los salarios, y la estructura del empleo en la economía. Posteriormente, se analiza la heterogeneidad que caracteriza a los distintos estratos empresariales (pequeña, mediana y gran empresa) a partir de una recomposición de los flujos del cuadro de insumo-producto, que permite distinguir las magnitudes de dichos flujos que se dirigen a cada uno de estos estratos. Se concluye con propuestas de políticas para establecer un proceso de convergencia productiva con énfasis en la inclusión de las empresas de menor tamaño en las cadenas productivas.

El segundo aspecto se refiere al desempeño macroeconómico y sus determinantes. El objetivo es contribuir con algunos elementos a

la formulación de políticas para avanzar hacia un patrón de desarrollo inclusivo que expanda las posibilidades del Perú de crecer más, de manera sostenida y con mayor igualdad. El análisis está basado en una visión del funcionamiento económico en el largo plazo. Según esta visión, el crecimiento depende de las interrelaciones de la estructura productiva y el mercado de trabajo con los principales agregados macroeconómicos. Finalmente, se proponen algunas dimensiones a ser consideradas en la formulación de una estrategia de desarrollo inclusivo, esto es, que conduzcan a un crecimiento económico basado en una menor heterogeneidad estructural y un mayor desarrollo productivo, cuyo dinamismo tenga efectos positivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social. De allí que las propuestas de política estén orientadas a mejorar aspectos específicos del desempeño macroeconómico, productivo y laboral.

El tercer aspecto se centra en el ámbito laboral, sobre todo en las áreas de formalización empresarial y del empleo, así como en la protección social.

En materia de formalización empresarial y del empleo, se aborda primero una revisión conceptual de la informalidad y de la literatura sobre el tema. A continuación, se exploran las estadísticas disponibles acerca de las micro y pequeñas empresas (mypes) y se analiza la evidencia encontrada en estudios previos sobre tendencias de la heterogeneidad productiva y del producto por trabajador. También se examina la evidencia acerca de indicadores de formalidad del empleo y se analiza la evolución de la formalidad y la informalidad laboral en los distintos estratos productivos. En el área de políticas, se presentan las iniciativas adoptadas durante la década pasada, orientadas a promover el desarrollo de las mypes y su productividad, y se identifican los factores clave que impulsaron la formalización empresarial y del empleo en la última década. Estos factores se asocian a la evolución del ciclo económico y de la productividad, la heterogeneidad productiva y la importancia de los factores institucionales.

Respecto del área de protección social, se analiza la situación actual del sistema de protección social del país, tomando como referencia la iniciativa del Piso de Protección Social y los desafíos que enfrentan las políticas en este ámbito. En este contexto, se comienza por analizar las consecuencias sociales de la heterogeneidad productiva. Sobre la base de la información estadística de la Encuesta Nacional de Hogares, se estudia cómo la inequidad laboral acentúa los niveles de vulnerabilidad económica y social de las familias y con ello la aparición de segmentos excluidos. A continuación, se evalúa la situación actual del Perú respecto de las cuatro garantías priorizadas en los pisos de protección social, identificando las brechas de cobertura y calidad asociadas. También se aproximan las

tendencias futuras (a 2030) de dos garantías básicas como los seguros de salud y las pensiones, y se estudian los efectos fiscales de cerrar las brechas de cobertura. Finalmente, se concluye que si bien en el corto plazo es importante reforzar los sistemas de cobertura no contributivos, en términos de su gestión y calidad, así como los programas sociales y las estrategias redistributivas, en el mediano plazo, la consolidación de los progresos sociales pasa necesariamente por políticas que mejoren la calidad de los puestos de trabajo. Por ello, la estrategia de desarrollo inclusivo debe evolucionar desde la compensación hacia la promoción social, mediante la mejora de la calidad de estos servicios universales y la promoción de una mayor productividad y formalidad laboral.

Elizabeth Tinoco

Subdirectora General
Directora Regional
de la Oficina Regional
para América Latina y el Caribe
Organización Internacional
del Trabajo (OIT)

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Introducción

Ricardo Infante¹ y Juan Chacaltana²

La finalidad de este trabajo es analizar, desde un enfoque de desarrollo inclusivo, algunos aspectos básicos del funcionamiento de la economía y proponer políticas para avanzar hacia un crecimiento con igualdad en el Perú.

Como se ha observado, el desarrollo actual de los países de la región se caracteriza por un crecimiento económico aceptable y una reducción de la pobreza absoluta y la desigualdad, aunque también se verifica que persiste la exclusión social y una elevada desigualdad en los niveles y la calidad de vida. En otros términos, el modelo de mercado prevaleciente funciona razonablemente bien para algunas personas, pero no consigue evitar importantes y persistentes niveles de desigualdad y pobreza. Aunque el Estado, con su acción redistributiva compensatoria, consigue reducirlas, aún quedan brechas por cerrar. Lo más probable es que estos resultados se reiteren en el futuro si no se reflexiona ahora acerca de las insuficiencias del actual modelo de crecimiento económico³.

Una corrección apropiada del modelo pasa no solo por el logro de una elevada tasa de crecimiento, sino también por la adopción de una

¹ Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y coordinador del proyecto Desarrollo inclusivo.

² Especialista en Empleo y Mercado de Trabajo, Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los Países Andinos.

³ O. Sunkel y R. Infante (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización Internacional del Trabajo (OIT)/ Fundación Chile 21, 2009.

estrategia de desarrollo renovada de largo plazo, con equidad creciente. La propuesta de desarrollo inclusivo que se presenta en este libro consiste en corregir el modelo actual, que descansa en una redistribución a posteriori de una pequeña fracción de los ingresos que genera el crecimiento, porque, debido a las características heterogéneas de la estructura productiva, esto implica la reproducción de las desigualdades en el tiempo. Para romper este círculo vicioso se propone una estrategia de desarrollo que busque lograr una mayor inserción productiva y social directamente en la propia estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico para asegurar una mejor distribución primaria del ingreso en el mismo momento de su gestación en el proceso productivo⁴.

De acuerdo con esta visión, el éxito de una estrategia para mejorar la integración de las personas depende fundamentalmente de la superación de la heterogeneidad productiva aguda que caracteriza al sistema económico, en el que coexisten actividades productivas de punta, que están en la frontera tecnológica mundial, con otras que utilizan prácticas y tecnologías atrasadas y alcanzan niveles de productividad muy bajos. Como se indicó, este fenómeno está en la base de las marcadas desigualdades de productividad e ingreso y del tipo de relaciones de trabajo que caracterizan el funcionamiento del mercado laboral.

Un patrón de crecimiento virtuoso, compatible con el concepto de desarrollo, exige aumentos persistentes de la productividad y el empleo, que permitan la convergencia de las economías rezagadas con las que están en la frontera tecnológica internacional e incorporen contingentes cada vez mayores de trabajadores al empleo de calidad y con derechos. Se hace imprescindible adoptar una estrategia de convergencia productiva, que implica realizar grandes inversiones en la modernización y el mejoramiento de la productividad de los segmentos rezagados de la estructura productiva interna, puesto que esta es la principal restricción para lograr el crecimiento con equidad. Ello supone pensar el desarrollo no solo en términos de los sectores modernos, sino también, y con verdadera contundencia, de los sectores de menor productividad. Esto requiere de un cambio de enfoque de las políticas públicas para superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones de la matriz productiva y social de los países.

En este proceso, se concibe el cambio estructural como articulador del desarrollo⁵. Cuando este cambio redunde en reducción de las brechas

⁴ A partir del análisis de la experiencia de Chile, el proyecto Desarrollo inclusivo que llevan adelante en forma conjunta la CEPAL y la OIT ha realizado estudios que han cubierto la región de América Latina y el Caribe y los casos nacionales de la Argentina, el Brasil, El Salvador y el Perú.

⁵ Véase CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.

de productividad, diversificación de la estructura productiva e incremento agregado de la productividad, el mundo del trabajo se beneficia en términos de igualdad porque se reducen las brechas salariales y se amplía el alcance de la protección social por vía contributiva hacia distintos sectores de la sociedad, ya que se hace mucho más extensivo el empleo de calidad y mejora la fiscalidad gracias a un crecimiento más sostenido, dinámico e inclusivo. En este contexto, el trabajo debe poder elegirse libremente, ser productivo, tener una remuneración adecuada y estar respaldado por una protección social apropiada —lo que se entiende por trabajo decente—, además de contribuir a la seguridad humana y la paz social⁶. Al respecto, la experiencia muestra que se pueden lograr altos niveles de empleo y crecimiento incluyente a través de una bien elaborada combinación de políticas de apoyo macroeconómico y empleo, y de políticas del mercado laboral y de protección social diseñadas para extender los beneficios del crecimiento.

El desafío no es menor, incluso si se considera que en la última década, el Perú ha experimentado una evolución macroeconómica que favoreció el avance de un proceso de crecimiento económico elevado con inclusión social.

El crecimiento de la economía peruana ha sido elevado y ascendente en las últimas dos décadas: el de los años noventa (un 3,2% por año) fue ampliamente superado por el 5,8% conseguido en los últimos diez años y por el 7,2% alcanzado en el período 2005-2010. Esta cifra ubica al Perú entre los cuatro países (Panamá, el Perú, la República Dominicana y Trinidad y Tabago) que tuvieron mayor crecimiento económico (alrededor del 5% al 7%) en América Latina, una región que creció un 3,3% por año en el período 2000-2011.

Además, este proceso de crecimiento ha resistido razonablemente bien a la crisis financiera internacional de 2008-2009, ya que la economía no mostró tasas negativas de crecimiento como la mayoría de países de la región y el mundo, así como al escenario de crisis en la zona del euro durante el bienio 2012-2013, al lento crecimiento de los Estados Unidos y a la reducción de las previsiones de crecimiento en China.

Los análisis sobre los factores detrás de este proceso de crecimiento indican que el Perú se ha beneficiado de un extraordinario contexto internacional favorable y de la aplicación de políticas macroeconómicas solventes. El contexto internacional ha mejorado de manera notable los términos de intercambio, que aumentaron más del 60% entre 2000 y 2011, un crecimiento que difícilmente se repetirá en la década actual. Aquí es

⁶ Véase OIT, “Modelo de proyecciones del empleo peruano”, *ILO Employment Trends*, Ginebra, 2013.

particularmente importante el precio de ciertos minerales que parecen tener una correlación muy fuerte con el PIB peruano, como el cobre y el oro. El precio del cobre casi se quintuplicó entre 2000 y 2011, ya que pasó de 82 dólares por libra a 400 dólares por libra. En 2013, estos precios han comenzado a descender, con lo que se ha reabierto la discusión sobre la sostenibilidad del crecimiento, así como también su vulnerabilidad y la dependencia que tendría el aparato productivo peruano respecto de este componente.

Las políticas macroeconómicas se han mostrado consistentes en el escenario internacional. La política monetaria ha tenido una meta de inflación de entre el 1% y el 3% que, salvo en algunos años específicos, se ha cumplido. En la política fiscal, la regla básica es que el déficit del sector público no financiero sea menor del 1%, algo que, en general, también se ha cumplido. Entre 2000 y 2011, este déficit alcanzó un promedio del -0,28%.

Este escenario favorable, tanto externo como interno, hizo posible que el PIB crezca rápidamente, que la inflación sea de las más bajas de la región, que las cuentas fiscales mejoren y que la deuda pública registre una notoria reducción. Esto significa que, desde el punto de vista de los agregados económicos, el país ha tenido un buen desempeño.

También algunos indicadores sociales agregados han tenido una evolución favorable. La pobreza se ha reducido de manera notoria del 54,7% en 2001 al 25,8% en 2012, en parte por el crecimiento económico y en parte por la política social, asociada a la mayor solvencia fiscal. Sin embargo, los resultados en materia de desigualdad de ingresos son más controvertidos. Por una parte, la desigualdad en los ingresos personales disminuyó, como lo evidencia el descenso del coeficiente de Gini de 52,5 a 45,2 en esta década. Por otra parte, la distribución funcional del ingreso se deterioró, dado que la participación de los ingresos laborales en el PIB se redujo del 35,2% en 2000 al 28,7% en 2011, manteniéndose entre los niveles más bajos de la región.

Desde el punto de vista del mercado de trabajo, el desempleo se ha llegado a ubicar en mínimos históricos del 3,7% en la tasa de desempleo nacional (urbana y rural) y del 7,2% en la tasa de Lima Metropolitana en 2012. Además, el empleo informal —definición basada en las características del puesto de trabajo— se ha reducido de un 76,1% en 2005 a un 68,6% en 2012. En virtud de estas tendencias, existe un relativo consenso de que a futuro, la agenda del mercado de trabajo se concentrará en la calidad de los empleos que se generen.

A partir del balance realizado, es posible identificar algunos factores que podrían limitar la consolidación de un patrón de desarrollo con crecimiento elevado y sostenido, que permita avanzar hacia la igualdad.

Un primer factor es la restricción que impone el sector externo al crecimiento. Si bien un elemento central del modelo económico actual ha sido el buen desempeño exportador, principalmente de productos primarios, el futuro ante el nuevo panorama internacional no está exento de obstáculos. Por una parte, como resultado de la debilidad del tejido productivo interno, el crecimiento de las exportaciones ha ido acompañado de un aumento inclusive superior de las importaciones en el período analizado, lo que contribuye a generar desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Por otra parte, está el tema de la sostenibilidad del crecimiento y la vulnerabilidad de la economía en el mediano plazo. Considerando que en el futuro es probable que el aporte de los productos básicos de exportación al ingreso disponible sea menor, será necesario diversificar la estructura productiva e impulsar nuevos ejes de crecimiento en un contexto de incertidumbre.

Un segundo factor es la distribución primaria del ingreso. En este proceso de rápido crecimiento económico, los trabajadores captaron solo una parte de los aumentos de productividad, lo que resultó en una participación baja y decreciente de los ingresos laborales y de los salarios en el producto total de la economía. Uno de los principales factores que explican la reducida participación de los ingresos laborales en el PIB es el bajo porcentaje que representa la masa salarial en el producto del estrato moderno (de empresas grandes), así como el elevado contingente de ocupados de muy baja productividad e ingresos. Esta tendencia de la distribución primaria de ingresos tiene una gran influencia en el desempeño macroeconómico. La redistribución de ingresos del trabajo al capital (excedente) tiene importantes efectos sobre los componentes de la demanda agregada, pues está asociada con la pérdida de participación del consumo privado —que afecta el desarrollo del mercado interno— y la distribución del ingreso en los hogares.

Un tercer factor es la marcada segmentación del mercado laboral, derivada de la heterogeneidad productiva. Esta se refleja en que solo una pequeña fracción de los ocupados pertenece al estrato moderno, con alta productividad y relaciones laborales adecuadas, en tanto la mayoría de los trabajadores se desempeña en actividades de baja productividad y condiciones de trabajo precarias, donde se concentra la informalidad empresarial y laboral. Estas diferencias de productividad se trasladan a los ingresos de los ocupados y constituyen, por tanto, un factor determinante de la mala distribución del ingreso. Un mercado laboral segmentado con estas características dificulta la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El presente libro está destinado a analizar estos temas y a proponer medidas en las áreas de política productiva, macroeconómica, laboral y de protección social, que contribuyan a superar las limitantes señaladas y a la tarea de formular una estrategia de desarrollo inclusivo en el Perú.

En el ámbito productivo, el objetivo es dar origen a una estructura económica más diversificada e integrada, que sirva de base a un crecimiento más rápido y balanceado, con aumentos genuinos de productividad y mayor igualdad. En el campo macroeconómico, se trata de aplicar un enfoque que integre explícitamente las políticas de estabilización nominal y real con los objetivos del desarrollo. Además de expandir la tasa de crecimiento, se trata más bien de apuntar a un crecimiento orientado a enfrentar los desafíos que han caracterizado a la economía peruana, en particular la heterogeneidad estructural, las brechas de la productividad, la inversión, la desigualdad y la exclusión social. Por otra parte, se plantea que en la formulación de las políticas laborales se debe poner especial énfasis en la formalización de las relaciones de trabajo de los estratos de menor productividad, con la finalidad de que las empresas de menor tamaño y los trabajadores participen más en la generación del aumento de productividad y de los resultados de la convergencia productiva. Finalmente, se considera que la transición hacia una estructura económica con menor heterogeneidad estructural y una mejor distribución de ingresos debe ir acompañada de políticas de protección social para que los sectores rezagados puedan incorporarse a la dinámica del cambio estructural. En este proceso, la consolidación de los progresos sociales permitirá mejorar la calidad de los servicios universales y promover una mayor productividad y formalidad laboral.

A continuación se describen de manera sucinta los argumentos que se plantean en los cuatro capítulos del texto.

En el capítulo I se analiza la heterogeneidad estructural que ha caracterizado el funcionamiento de la economía peruana y se identifican los pilares de una estrategia de crecimiento y desarrollo productivo, dirigida a promover la articulación entre sectores económicos y estratos empresariales, que facilite la transición hacia un patrón de desarrollo más inclusivo. El análisis se concentra en la evolución de las brechas de productividad entre sectores y en cada uno de ellos.

Al respecto, se encontró que la evolución de la productividad agregada para el período 1960-2011 registró tres etapas o fases bien diferenciadas. La primera (1960-1975) se caracterizó por un crecimiento significativo e ininterrumpido de la productividad, la segunda (1976-1992) estuvo marcada por el estancamiento y la crisis, y la tercera etapa (1992-2011) volvió a registrar un crecimiento destacado, salvo durante dos breves períodos de contracción de la actividad económica a fines de los años noventa y en 2008.

Sin embargo, la evidencia presentada en el texto revela que la heterogeneidad intersectorial tendió a agudizarse durante los últimos 50 años. Las brechas de productividad aumentaron con mayor intensidad

en la etapa de estancamiento y crisis y, por el contrario, disminuyeron durante el corto período de reformas estructurales entre 1970 y 1975. En contraste, las reformas de signo opuesto que se pusieron en marcha en 1992 no revirtieron la tendencia, de manera que la heterogeneidad, si bien disminuyó temporalmente hasta 1995, continuó aumentando en los últimos años.

Los datos confirman entonces la expansión progresiva de las brechas de productividad entre los distintos sectores económicos. En un extremo se destacan sectores como los de electricidad, minería y finanzas, que elevaron significativamente su productividad durante el período de análisis. En el otro extremo se encuentran actividades como agricultura, comercio y servicios, que se estancaron y quedaron rezagadas respecto de las primeras.

Por otra parte, se descompuso la variación de la productividad comparando los cambios en cada grupo de sectores, de alta, media y baja productividad (cambio intrasectorial), con los resultantes de la migración de trabajadores de un sector a otro (cambio estructural). Se observa que durante el período 1960-2011, las contribuciones de estos cambios fueron muy similares en el grupo de sectores de baja productividad. Sin embargo, en términos generales, puede notarse que el efecto intrasectorial explica la mayor parte de la contribución al crecimiento de la productividad en cada uno de los grupos de sectores considerados, para los tres subperíodos analizados.

A pesar del progresivo aumento de la heterogeneidad intersectorial, las cifras indican que la estructura del empleo en la economía peruana muestra una notable estabilidad durante todo el período de análisis. Los sectores de alta productividad generaron menos del 10% del empleo total, mientras que los de baja productividad dieron cuenta del 70% al 80%. Cabe destacar también que la brecha de productividad entre sectores no ha tenido como correlato una brecha de salarios de la misma magnitud. Mientras que el producto por trabajador en minería e hidrocarburos supera en 48 veces el de agricultura, caza, pesca y silvicultura, el salario por trabajador en el primer grupo de sectores es solamente 12 veces mayor que en el segundo.

La información disponible en los cuadros de insumo-producto para 1994 y 2007 permitió identificar y analizar los cambios más destacados en la estructura productiva peruana entre estos años. Para ello se estimaron los multiplicadores de producción, que expresan la importancia de las interdependencias sectoriales. A partir de estos indicadores se pudieron estimar también multiplicadores del empleo y de las importaciones, que miden precisamente el impacto total —en empleo e importaciones, respectivamente— generado por un aumento exógeno en la demanda de los bienes producidos por un sector determinado.

Los resultados del estudio revelan que casi todos los sectores industriales registraron una reducción en la magnitud de los multiplicadores de producción. Por ejemplo, el multiplicador de producción del sector textil, que expresa el impacto productivo total de un aumento exógeno en la demanda de productos textiles, sufrió una considerable reducción, del orden del 16%. Otros sectores, en cambio, registraron aumentos significativos en el mismo período. Entre ellos se destaca el sector de la construcción (25%).

Otra expresión del debilitamiento de los vínculos intersectoriales en la mayoría de los sectores y, en particular, en las actividades industriales, es el aumento generalizado de los multiplicadores de importaciones en el período 1994-2007. Así, mientras que en 1994 por cada 100 soles de demanda adicional de productos textiles, las importaciones totales de insumos aumentaban 17 soles, en 2007 esta magnitud ascendió a 28 soles.

La reducción de prácticamente todos los multiplicadores de valor agregado entre 1994 y 2007 confirma el debilitamiento de los vínculos entre los sectores de la economía en términos de retribuciones o pagos a los factores de producción. La evidencia presentada demuestra que la apertura de la economía peruana al comercio y las finanzas internacionales —en el contexto de las reformas estructurales que se pusieron en marcha a comienzos de la década de 1990— ha traído consigo cambios sustantivos en la estructura de producción que, de alguna manera, debilitan la efectividad de las políticas de estímulo a la demanda, en términos de impacto en la producción, el empleo y el valor agregado generados por la economía.

El examen realizado también presenta información acerca de la dimensión intrasectorial de la heterogeneidad, que expresa la coexistencia de distintos estratos empresariales en una industria o sector, que operan con distintos niveles de productividad. Para esto, se contó con una desagregación intrasectorial de la matriz de insumo-producto de 2007, que distingue los flujos correspondientes a los estratos de pequeña, mediana y gran empresa.

La evidencia presentada revela que, en promedio, la productividad de las empresas grandes y medianas es 8 veces y 3,5 veces mayor que la de las empresas pequeñas, respectivamente. Más de la mitad del valor agregado que se genera en la economía procede del estrato de empresas grandes, que también procesan la mayor parte de los insumos o bienes intermedios. Sin embargo, estas empresas solo dan cuenta del 15% del empleo total. En contraste, las empresas pequeñas generan las tres cuartas partes del empleo, aun cuando su contribución al valor agregado es poco menos de un tercio del total. El estrato de empresas medianas registra los porcentajes más bajos del valor agregado, el empleo y el consumo

intermedio, lo que coincide con uno de los rasgos estilizados de la estructura económica, conocido en la literatura como el “vacío intermedio” (*the missing middle*)⁷.

El análisis de la estructura de insumos utilizados por cada estrato empresarial revela que la mayor proporción de los bienes intermedios procesados proviene de la manufactura, sobre todo en las pequeñas y medianas empresas (pymes). También se encuentra que la pequeña empresa absorbe una proporción comparativamente elevada de insumos provenientes de la agricultura, la ganadería y la pesca. En oposición, el estrato de la mediana empresa aún no ha logrado eslabonarse con estas actividades. La gran empresa también registra una participación limitada en el procesamiento de estos insumos, aunque es probable que el proceso de concentración de tierras que se viene registrando en los últimos años haya elevado estos porcentajes.

Por otra parte, casi la totalidad de la producción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos se dirige a la gran empresa. También es evidente que la pequeña empresa no utiliza tanto los servicios provistos por sectores como los de transporte, telecomunicaciones y finanzas. De hecho, el principal usuario de estos servicios es la gran empresa.

En el estudio se destaca la profundización del carácter primario exportador de la economía peruana, la expansión del sector servicios y la transformación de la estructura industrial. La industria prevaleciente hasta 1990 se ha contraído y ello dio lugar a una nueva estructura, mucho más dependiente de insumos y tecnologías importados. La evidencia presentada confirma que la heterogeneidad productiva sigue siendo un problema estructural distintivo, que el nuevo modelo no ha logrado modificar.

En este contexto, la reducción de las brechas de productividad constituye un desafío de primer orden para la construcción de una sociedad más democrática e inclusiva. Una estrategia efectiva para cerrar estas brechas debe operar en varios frentes y a distintos niveles en forma simultánea. Al respecto, se destaca la importancia de corregir progresivamente la sobrevaluación de la moneda nacional y, sobre todo, la existencia de espacios y oportunidades para el desarrollo de eslabonamientos productivos, en particular de las pymes, en torno a

⁷ La expresión “vacío intermedio” ha sido utilizada en la literatura para destacar la ausencia de un sector dinámico de pymes como un rasgo estilizado que caracteriza a muchos países en desarrollo. En ellos suele operar un elevado número de microempresas y, en el otro extremo, un número relativamente reducido de conglomerados y empresas de gran tamaño. Una dimensión central del vacío se refiere al acceso a fuentes de financiamiento: las pymes son demasiado grandes para las microfinanzas y al mismo tiempo son demasiado pequeñas para acceder a la banca corporativa y a los mercados de capitales. Véase, por ejemplo, Mazumdar y Sarkar (2009).

las actividades primarias, especialmente en la agricultura, la pesca y la ganadería, pero también en la minería y en la industria del gas.

Finalmente, se enfatiza la importancia de contar con instituciones de apoyo que estimulen e incentiven la articulación empresarial. Para ello es preciso avanzar en la modernización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, por su gravitación en el proceso de descentralización y en la efectividad de las políticas de desarrollo productivo. La debilidad del sistema educativo y de las instituciones de financiamiento para el desarrollo constituye un obstáculo que es preciso remover para avanzar en esta dirección. También se destaca la importancia de las intervenciones y los programas dirigidos a la provisión sostenible de servicios de desarrollo empresarial, que respondan a las necesidades específicas de cada industria o sector.

En el capítulo II se argumenta que, si bien el Perú ha tenido un buen desempeño desde el punto de vista de los agregados económicos en los últimos años, el patrón de crecimiento económico conlleva una persistente heterogeneidad productiva, lo que limitaría tanto el crecimiento como las posibilidades de reducir la desigualdad en el futuro.

Estos temas se abordan desde una doble perspectiva. Por una parte, se realiza un análisis del desempeño de la economía peruana, en el que se intenta mostrar que el crecimiento económico resulta de las interrelaciones de la estructura productiva y el mercado de trabajo con los principales agregados macroeconómicos. Por otra parte, se proponen algunos elementos para la formulación de políticas relacionadas con el desempeño macroeconómico, productivo y laboral, que permitan avanzar hacia un desarrollo con mayor igualdad.

Una conclusión importante es que el patrón de crecimiento tuvo efectos muy diferenciados sobre la producción, el empleo y la distribución de ingresos debido principalmente al carácter heterogéneo de la estructura productiva y del mercado laboral.

La persistencia de la heterogeneidad productiva se manifiesta en que el estrato moderno, formado por un reducido número de grandes empresas que producen la mayor parte del PIB, constituyó la base del crecimiento del producto y de la productividad de la economía. Sin embargo, debido a la falta de integración del aparato productivo, este dinamismo no se irradió hacia los establecimientos de menor productividad, como las pymes, lo que limitó el desarrollo de la producción y la productividad de los estratos intermedio y tradicional, y afectó la utilización de la capacidad productiva, la generación de empleo de calidad y el desempeño económico global. Como consecuencia, se amplió la brecha interna de productividad y el grado de heterogeneidad estructural, que ya era elevado a comienzos del período, continuó aumentando durante esos años.

El carácter heterogéneo del mercado laboral se refleja en que solo una pequeña fracción de los ocupados pertenecientes al estrato moderno, con alta productividad y relaciones laborales adecuadas, se benefició del aumento de la productividad y los salarios, mientras que el resto siguió formando parte de un amplio segmento de la fuerza de trabajo que realiza actividades de muy baja productividad, lo que tiende a generar una mayor desigualdad en la distribución de ingresos. Esto también hizo que la participación de los salarios y los ingresos laborales en el producto fuera baja y decreciente en el período.

La consecuente redistribución de ingresos del trabajo al capital (excedente) tuvo efectos importantes sobre los componentes de la demanda agregada y el desempeño macroeconómico. El lento crecimiento de los ingresos laborales restringió la expansión del consumo, al tiempo que la mayor participación del excedente de explotación en el producto se reflejó en un rápido aumento de la inversión, que se concentró en actividades que pertenecen al estrato moderno, con lo que se reforzó el carácter heterogéneo y primario exportador del actual estilo de crecimiento. En este modo de funcionamiento de la economía, la dinámica de la demanda agregada se origina antes en las exportaciones que en la demanda interna, debido a que la expansión del mercado interno se vio limitada por el descenso de la participación de los ingresos laborales en el producto.

En estas condiciones, se propone emprender una estrategia de crecimiento económico, con menor heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, cuyo dinamismo tenga efectos positivos sobre la distribución del ingreso y la inclusión social.

En respuesta a ese desafío, en el texto se señalan algunos elementos para la formulación de políticas relacionadas con el desempeño macroeconómico, productivo y laboral. Con estas políticas, se trata de reforzar las sinergias tanto entre la esfera macroeconómica y la estructura productiva, como entre la convergencia productiva y la inserción en el mercado de trabajo, con la finalidad de que los trabajadores y la población en general puedan participar de los beneficios resultantes de este proceso y se pueda reducir la pobreza y la desigualdad.

La política macroeconómica propuesta debe integrar explícitamente las políticas de estabilización nominal y real con los objetivos del desarrollo. En este ámbito, el principal desafío de la macroeconomía para el desarrollo propuesta es el diseño de un conjunto de políticas e instrumentos que concilien la estabilidad con el dinamismo del crecimiento de largo plazo que conduzca a la inclusión social y la igualdad. Se trata más bien de apuntar a un crecimiento orientado a enfrentar los desafíos que han caracterizado a la economía peruana, en particular, la heterogeneidad

estructural, las brechas de la productividad, la inversión, la desigualdad y la exclusión social.

En el campo macroeconómico, se plantea asignar una atención prioritaria al impulso de la inversión y hay varios motivos que lo justifican. Al impulsar la inversión tanto en los sectores transables generadores de eslabonamientos como en nuevos ejes de crecimiento, se estará contribuyendo a la gestación de un cambio estructural, factor clave para la diversificación de la estructura productiva si se considera que en el futuro es probable que el aporte al ingreso disponible de los productos básicos de exportación sea menor. También es necesario considerar que la inversión es uno de los canales fundamentales para el progreso tecnológico y el aumento de la productividad, condición necesaria para el crecimiento y la competitividad de largo plazo. Además, es preciso impulsar un proceso más equilibrado, con mayor participación de los estratos menos avanzados (intermedio y tradicional) y de menor productividad en el futuro, revirtiendo así la tendencia a la concentración de la inversión en los sectores de mayor productividad.

Las políticas macroeconómicas deben tener en consideración la heterogeneidad estructural existente para lograr nivelar la capacidad de respuesta de los diversos agentes. En materia de inversión, la heterogeneidad en el acceso al financiamiento refuerza las desigualdades en capacidades productivas e inserción en mercados ampliados. Por ello, el diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo requiere expandir y desarrollar los instrumentos disponibles para administrar riesgos, mejorar el acceso y alargar los plazos de financiamiento.

Las políticas de convergencia productiva, orientadas a reforzar las sinergias entre la convergencia productiva y la inserción laboral, son ineludibles para revertir la tendencia actual, en la que la mayor parte del crecimiento económico y de la productividad sigue patrones de alta concentración, lo que disminuye la capacidad del sistema para absorber la creciente fuerza laboral y reducir las brechas de ingreso resultantes del diferencial de productividad.

La convergencia productiva es necesaria en dos sentidos. El primero es la reducción de la heterogeneidad estructural, esto es, de las persistentes y profundas brechas en el empleo y la productividad entre empresas, sectores y regiones de distinto tamaño, que constituyen un núcleo duro desde el cual se expande la desigualdad. El segundo sentido de la convergencia productiva es el cierre de brechas de productividad de la economía y con las economías más desarrolladas y dinámicas. Esto hace necesario abordar complementariamente ambos desafíos en materia de convergencia productiva: "hacia adentro" y "hacia afuera".

Un proceso de convergencia productiva con estas características dará origen a una estructura económica más integrada, que constituya la base de un crecimiento balanceado, con aumentos genuinos de productividad y mayor igualdad. Para responder a ese desafío, se propone un cambio estructural para el desarrollo, con la finalidad de diversificar la producción y ampliar la participación en la estructura productiva de los sectores con mayor intensidad en conocimientos y con un mayor aumento de la demanda agregada, generando así un mayor crecimiento de la productividad, la innovación y el empleo.

Sin embargo, en el enfoque adoptado, el cambio estructural no conducirá al desarrollo si solamente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en la punta más eficiente del sistema productivo. La difusión de tecnología y la expansión de la demanda deben impulsar no solo a un pequeño grupo de empresas, sino al conjunto de la economía, por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Como resultado de este proceso, emerge una distribución más homogénea de las actividades de diverso nivel de productividad, que, a la vez, torna más densa la matriz productiva y hace que tenga mayor capacidad para absorber amplios contingentes de trabajadores en actividades de productividad creciente. Por esta vía se logra reducir la desigualdad mediante la convergencia complementaria de capacidades e ingresos laborales.

El esfuerzo sostenido de cambio estructural implica necesariamente la adopción de políticas industriales que apunten en dos direcciones complementarias. Por una parte, se trata de dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores existentes con claro potencial de crecimiento e incorporación de progreso técnico. Por otra parte, el cambio estructural progresivo requiere la aplicación de políticas industriales orientadas a crear nuevos sectores de alta productividad, ya sean manufactureros, primarios o de servicios.

En este contexto, se destaca la urgente necesidad de lograr una mayor productividad en el ámbito de las pymes y de las microempresas, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en centros de difusión del conocimiento y de apropiación de la tecnología.

Para abordar cambios de esta naturaleza se propone desarrollar, en el marco de las políticas industriales, un conjunto de iniciativas para que el estrato intermedio, formado por las pymes, pueda transformarse en un importante agente del cambio estructural y del aumento de la productividad, tanto a través de la modernización de las empresas ya existentes, como mediante la creación de otras nuevas en actividades de mayor valor agregado. Con esto se contribuiría a la creación y difusión de innovaciones y al desarrollo de nuevos mercados. En el proceso

de convergencia productiva, la articulación de las pymes con algunos segmentos del estrato tradicional también podría ayudar a la inclusión social al aumentar los ingresos de las microempresas y los trabajadores por cuenta propia y reducir su vulnerabilidad.

Asimismo, se plantea que en la transición desde una estructura económica concentradora hacia otra con mejor distribución, el cambio estructural debe ir acompañado de políticas de protección social para los sectores rezagados en cuanto a la incorporación a la dinámica del cambio estructural. El proceso de diversificación productiva debe complementarse con políticas dirigidas a mejorar la operación del mercado laboral para ampliar la incorporación de los trabajadores a empleos formales y con protección social y a generar las capacidades requeridas por un proceso intenso de cambio estructural con igualdad. Ambos tipos de política son clave para mejorar la distribución del ingreso.

Las políticas de mercado de trabajo deben ser coherentes con los esfuerzos para propiciar el tránsito a la economía formal. A continuación se destacan tres grandes vías de intervención.

La primera es una política de formación de los recursos humanos que impulse el aumento de la productividad general y, en especial, la de los sectores más intensivos en empleo. En este sentido, los aspectos cruciales del proceso de transformación productiva tienen que ver con mecanismos de financiamiento para que los sectores que usualmente no tienen acceso a formación lo tengan y con el mejoramiento o la estandarización de la calidad de la oferta formativa para evitar el círculo vicioso antes mencionado.

La segunda vía consiste en vincular más los salarios con la productividad. Por esta razón, se enfatiza la necesidad de implementar políticas que promuevan una estrecha conexión entre el aumento de la productividad y el incremento de la compensación de los trabajadores. También es necesario evitar una “carrera hacia el fondo” en términos de participación de las remuneraciones en el PIB, puesto que esto puede desincentivar variables como la innovación y la actualización productiva, que se han convertido en elementos clave de las economías de mercado. Esto se puede propiciar a través de mejoras en los sistemas de formación, como se ha mencionado, pero también mediante el fortalecimiento de las instituciones, la inclusión explícita del tema de la productividad en las negociaciones de salario y la negociación colectiva, tratando de que lo negociado ponga énfasis en la vinculación entre salarios y productividad.

La tercera vía es la formalización del empleo. Al respecto, hay que recordar que tanto en el sector informal como en el sector formal puede existir un porcentaje considerable de trabajadores con empleo informal. De

hecho, en el empleo informal en el Perú es posible identificar los siguientes componentes principales y las soluciones en cada caso naturalmente difieren.

En el caso del sector informal —que incluye un 68% de los trabajadores con empleo informal— claramente se requieren políticas de tipo productivo, pero concentradas en las empresas o unidades económicas más pequeñas. En el segmento de trabajadores independientes, que no tienen un régimen laboral en sentido estricto, se podrían aplicar, como lo han hecho algunos países, mecanismos específicos para incorporar este sector a los beneficios de la regulación, sobre todo desde el punto de vista de la seguridad social.

En el sector formal o moderno de la economía —que concentra un 26% de los trabajadores con empleo informal— existe espacio para mejorar la capacidad del Estado a fin de hacer cumplir sus normas. Las iniciativas deberían estar orientadas a lograr una mayor capacidad de supervisión y a potenciar la capacidad de inspección laboral. No obstante, mejorar la capacidad de hacer cumplir las normas también puede tomar la forma de mejores incentivos al cumplimiento, como en el caso de los trabajadores domésticos.

En relación con este último aspecto, el capítulo III está destinado específicamente a estudiar los temas vinculados a la formalización empresarial y laboral. El primer tema se refiere al examen de la evolución y las tendencias en varias dimensiones relacionadas con la formalidad empresarial y del empleo, sobre la base de diversos registros administrativos y encuestas de hogares. El segundo tema consiste en analizar las políticas aplicadas para promover la formalización durante la década pasada y el tercero está destinado a identificar los factores clave que impulsaron el aumento de la formalidad en el período.

En relación con el primer tema mencionado, el análisis de las tendencias permite concluir que la formalidad, tanto a nivel de empresas como de empleo, habría aumentado a partir del bienio 2003-2004.

En lo que respecta a la situación de las empresas, se muestra que el grado de informalidad es muy diferente según el tamaño de los establecimientos. En el caso de las empresas privadas, la tasa de informalidad, definida por la falta de registros en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), bordea el 72% del total (esta tasa es mucho más alta entre las micro y pequeñas empresas (mypes)). Mientras que entre las empresas grandes no se encuentran empresas informales y entre las empresas medianas un 95% son formales, solo el 69% de las pequeñas empresas y el 27% de las microempresas son formales (es decir que casi tres cuartas partes del total de microempresas son informales). Al mismo tiempo, se verifica un proceso de formalización

de las empresas de menor tamaño, dado que el número de mypes que se podría clasificar como formal sobre la base del registro de la SUNAT ha aumentado desde 2004. Sin embargo, muy pocas de estas empresas se habrían acogido a la Ley MYPE, según información del Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE), pese a las menores obligaciones laborales del Régimen Especial Laboral introducido por la Ley MYPE de 2003 y su mayor flexibilización en 2008.

En el caso del empleo, se han realizado avances en los diversos indicadores de formalidad laboral, tanto en los registros administrativos como en la información de las encuestas de hogares. Esto se traduce en una reducción del empleo informal desde 2003, independientemente de si se utiliza la definición de empleo informal de la OIT, una definición de tipo legalista basada en la ausencia de afiliación al seguro de salud y de pensiones, o una definición de empleo no registrado.

Para ilustrar esa tendencia, a continuación se utiliza la información de la ENAHO, ya que permite identificar varias de las obligaciones propias de una relación laboral asalariada, que constituyen rasgos de formalidad laboral para los trabajadores asalariados, como el acceso a seguro de salud, a pensión de jubilación, a gratificaciones y a contratos de trabajo.

Respecto del aumento de la formalidad laboral durante la década pasada, se verifica que el acceso a seguros de salud por parte de los trabajadores asalariados del sector privado se incrementó del 24,1% en 2001 al 38,2% en 2011. En 2003, un 23,3% de los asalariados del sector privado informó estar afiliado a un sistema de pensiones y en 2011 este porcentaje se elevó a poco más del 42%. En el caso de los contratos laborales, menos de dos quintas partes de los asalariados del sector privado contaba con algún tipo de contrato a plazo indefinido o fijo. Sin embargo, el porcentaje de algunos de estos contratos ha mostrado una tendencia creciente entre 2006 y 2011. En 2006, un 33% de los asalariados del sector privado informó tener un contrato, mientras que en 2011 este porcentaje se elevó al 39%.

Entre los asalariados del sector público se registran porcentajes bastante más altos de afiliación a seguros de salud y pensiones de jubilación, así como de acceso a gratificaciones y contratos.

Entre los empleadores o patrones, los criterios de formalidad tributaria que se registran en la ENAHO muestran que una proporción muy reducida puede clasificarse como formal. En el caso del registro como persona jurídica, en 2003 solo el 10% de los empleadores declaró que su negocio era persona jurídica. Este porcentaje se redujo al 6% en 2006 y aumentó al 13% en 2011.

La situación de informalidad tributaria es aún más extrema para los trabajadores independientes o por cuenta propia. Según la ENAHO, menos

del 1% de los trabajadores independientes declaró que su negocio tenía personería jurídica a lo largo de toda la década pasada, mientras que menos del 3% informó llevar libros de ingresos y gastos exigidos por la SUNAT.

Con respecto al segundo tema, relacionado con las políticas orientadas a promover el desarrollo de las mypes y su productividad, se incluye un análisis de las siguientes iniciativas implementadas durante la década pasada.

Las leyes MYPES de 2003 y 2008 fueron aprobadas con la finalidad de apoyar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas al volver menos estricto el sistema de obligaciones tributarias y establecer un régimen laboral especial, con menos obligaciones y cargas para los empleadores. En cuanto al régimen tributario, también se incorporan facilidades para las mypes, como la disminución de la tasa sobre las ventas netas del 2,5% al 1,5%. Sin embargo, se excluye a las pequeñas empresas de dicho régimen, pero se les permite la aplicación de una depreciación acelerada a los efectos del cálculo del impuesto a la renta.

La Planilla Electrónica instaurada en 2007 constituye un documento electrónico en el que los empleadores con tres o más trabajadores deben registrar la información correspondiente a sus trabajadores, pensionistas y prestadores de servicios (incluso en la modalidad formativa), así como al personal de terceros y los derechohabientes. Esta planilla, que no es una política sino más bien una herramienta, debe presentarse mensualmente por vía electrónica e incrementa la capacidad de la autoridad laboral para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los derechos laborales.

El Plan Nacional de Promoción y Formalización para la Competitividad y Desarrollo de las MYPES (PNMYPE) contempla la ampliación del acceso de las micro y pequeñas empresas a los mercados.

El Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM) forma parte de las políticas orientadas a promover la innovación tecnológica. En la Ley MYPE de 2008 se incluye a las mypes, de manera que puedan acceder al FIDECOM principalmente para capacitación de los trabajadores y los gestores de las empresas.

En virtud de la Ley de la Garantía Mobiliaria de 2006, se incluyó a los bienes tangibles, intangibles, derechos, bienes fungibles y no fungibles, y los títulos y valores como colaterales potenciales de cualquier préstamo. Esto facilita el acceso al crédito de las empresas, al tener más opciones para ofrecer como garantía.

El proyecto de gobierno electrónico, una iniciativa que reduce los trámites administrativos, tiene por objeto la simplificación de los trámites mediante el acceso electrónico y la promoción de la transparencia del Estado.

Otros instrumentos a destacar son las políticas tributarias. El nuevo Régimen Único Simplificado (RUS) y el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) buscan ampliar la cobertura tributaria en el país a través de mecanismos simplificados para el pago de impuestos. Ambos regímenes se aplican solamente a las microempresas y a personas naturales con actividades empresariales.

Finalmente, respecto del tercer tema, se concluye que el ciclo económico, los cambios en la estructura económica y los aspectos institucionales fueron los factores clave que impulsaron el aumento de la formalización empresarial y laboral.

En cuanto a la importancia del ciclo económico, se indica que la gran expansión del producto del Perú durante la década pasada contribuyó a la reducción de la informalidad del empleo. De hecho, la tasa de informalidad se ha movido de manera contracíclica con respecto al producto por trabajador y al producto per cápita. Por cada punto porcentual de incremento en el producto por trabajador, la informalidad se redujo entre 0,19 y 0,27 puntos porcentuales, dependiendo de la definición del empleo informal.

En este contexto, cabe preguntarse por qué la asociación entre crecimiento de la productividad y reducción de la informalidad no es mayor. La respuesta puede encontrarse, en gran medida, en los limitantes que impone la estructura productiva del país. Al analizar la evolución de la informalidad laboral, se verifica que la reducción de la tasa de informalización se debe al efecto conjunto del cambio en la composición del empleo entre estratos productivos y de la reducción de las tasas de informalidad en los estratos. Al respecto, se concluye que algo más de la mitad de esa reducción se puede asociar a cambios en la tasa de informalidad en los estratos productivos, mientras que la otra mitad estaría asociada a variaciones en la composición del empleo entre estratos. Además, se encuentra que la mayor parte de la reducción de la tasa de informalidad asociada al cambio en la estructura del empleo se vincula a su factor estático. Es decir que buena parte del cambio en la estructura se asocia a la recomposición del empleo entre sectores.

También se destaca la importancia que tuvieron los factores institucionales en la promoción de la formalización empresarial y laboral.

Corresponde resaltar la importancia de las leyes para promover la formalización de las micro y pequeñas empresas (leyes MYPE de 2003 y 2008). Los datos más recientes del REMYPE indican que habría unas 155.000 micro y pequeñas empresas registradas. Sin embargo, si bien el número de micro y pequeñas empresas registradas ha aumentado, esta cifra resulta de una magnitud marginal si se considera que, según la

ENAHO de 2011, se estima que en el Perú estas empresas son alrededor de 3,2 millones. De esta manera, el REMYPE cuenta con tan solo un 5% de las micro y pequeñas empresas existentes en el país.

Otro factor importante es la simplificación tributaria. A diferencia del registro de micro y pequeñas empresas, durante la década pasada muchas microempresas y personas naturales con negocio se acogieron al Régimen Único Simplificado o al Régimen Especial del Impuesto a la Renta. Como se menciona en el texto, las empresas suelen cumplir más con la legislación tributaria que con la laboral.

Por último, se señala que el alcance de la supervisión del Ministerio de Trabajo se ha visto incrementado con la implementación de la Planilla Electrónica. Así, la capacidad de detección del incumplimiento por parte de la autoridad laboral ha aumentado, al menos en lo que concierne a las empresas que ya cumplían con las obligaciones tributarias. Los esfuerzos por mejorar la capacidad de supervisión de cumplimiento de la legislación y de fiscalización de quienes la incumplen sin duda son positivos. Sin embargo, existe una tarea pendiente en cuanto a la incorporación de las empresas más pequeñas en el espectro de supervisión del Estado, tanto en materia tributaria como laboral.

En el capítulo IV se evalúan las políticas de protección social en el Perú, tomando como referencia la iniciativa del Piso de Protección Social, y se proponen acciones para consolidar el progreso alcanzado. El objetivo general de los pisos de protección social es garantizar una atención en salud esencial y una seguridad básica en el ingreso durante el ciclo de vida de las personas. Como política redistributiva, esta estrategia se sustenta en la necesidad de corregir parcialmente (mas no solucionar de manera definitiva) las desigualdades generadas a partir de la heterogeneidad productiva y multiplicadas en el mercado de trabajo. Por ello, su importancia radica en el corto plazo como mecanismo de emergencia inmediato que atienda sobre todo a los grupos menos favorecidos de una sociedad. De acuerdo con la Recomendación núm. 202 de la OIT relativa a los pisos nacionales de protección social, como parte de la estrategia de los pisos de protección social se establecen cuatro garantías básicas:

- Garantía 1: seguridad básica del ingreso para los niños.
- Garantía 2: seguridad básica del ingreso para las personas de edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.
- Garantía 3: acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial.

- Garantía 4: seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un mínimo definido en el plano nacional.

El interés en analizar la situación actual del sistema de protección social del país en virtud de la iniciativa de los pisos de protección social se basa en que dicha discusión tiene gran relevancia en el contexto peruano. A pesar del crecimiento económico, todavía existen importantes segmentos sociales desprotegidos. Los trabajos informales y de poca productividad, que se caracterizan por una escasa cobertura de protección social, inestabilidad en los ingresos y mayores niveles de vulnerabilidad ante choques, siguen absorbiendo a la mayoría de los trabajadores. De este modo, el mercado de trabajo podría constituirse en un limitante para consolidar los importantes progresos sociales observados en los últimos años. Uno de los principales hallazgos de la investigación es que la informalidad y los bajos niveles de productividad laboral han generado profundas brechas en la cobertura de protección social, que no han podido solucionarse de manera eficaz mediante los sistemas no contributivos del Estado.

Al menos un 60% de la población peruana no tiene cubierta algunas de las garantías incluidas en el presente estudio. En lo que respecta a la garantía 1, se encuentra que casi 4 millones de niños (38%) viven en situación de pobreza, por lo que no están cubiertos a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure su alimentación, educación, cuidados y la provisión de otros bienes y servicios necesarios. En cuanto a la garantía 2, se estima que casi 10 millones de adultos (56%) no están cubiertos de manera plena por la legislación laboral, por lo que se puede intuir que no tienen una cobertura básica ante eventualidades como desempleo, invalidez, enfermedad o maternidad. En relación con la garantía 3, 10 millones de personas (35%) no tienen acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial (la mayoría por no tener acceso a un sistema de aseguramiento adecuado). Por último, respecto de la garantía 4, se encuentra que aproximadamente 1,5 millones de personas de edad (53%) no cuentan con seguridad básica del ingreso (la principal limitación es la escasa cobertura de los sistemas de pensiones).

Asimismo, se argumenta que en un escenario pasivo, donde no se implementan políticas públicas que generen transformaciones en la estructura productiva o en los niveles de informalidad del mercado de trabajo, existen límites en el efecto que tiene el crecimiento económico para ampliar la cobertura de los sistemas contributivos de protección social. Por ejemplo, se estima que de sostener un crecimiento del 6% cada año, en 2025, los niveles de desprotección social alcanzarían al 17% de la población

(en el caso de seguros de salud) y al 26% de la población mayor de 65 años (en el caso de sistemas de jubilación). Si a esto se suma el número de personas que a esa fecha dependerán de los sistemas públicos, la carga social del Estado sería del 53% de la población en el caso de la salud y del 42% de la población mayor de 65 años en el caso de las pensiones de jubilación. Es decir que unas 18,6 millones de personas en el primer caso y unas 2 millones de personas en el segundo dependerían de alguno de los sistemas de protección no contributivos diseñados por el Estado, sujetos a los problemas de calidad ya comentados. En este contexto, avanzar con sistemas no contributivos para cerrar la brecha de cobertura social significaría un costo anual medio de 3.195 millones de soles (entre 2012 y 2025) o, lo que es lo mismo, destinar alrededor del 0,4% del PIB para este fin, en el caso de seguros de salud y pensiones de jubilación.

En estas condiciones, si bien existe espacio fiscal para ampliar la cobertura de protección social y esta puede ser una estrategia de corto plazo, en el mediano plazo, la consolidación de los progresos sociales pasa necesariamente por políticas que mejoren la calidad (en un sentido amplio) de los puestos de trabajo. Es decir que se requiere avanzar en reformas que incidan de manera conjunta y articulada en una mejor distribución de los costos y beneficios de la formalidad y aumentos en la productividad de las empresas y los trabajadores. Sin embargo, políticas como estas no necesariamente empiezan (y terminan) en el mercado de trabajo. Como se ha visto, muchas de las inequidades se originan incluso antes, en el sistema educativo y en las condiciones de salud y nutrición de los niños. De allí que los avances que puedan lograrse en el mercado de trabajo son tan prioritarios como los que se pueden lograr en términos de la calidad de los servicios universales que brinda el Estado: educación y salud. Por ello, tomando en cuenta que los programas sociales empiezan a presentar ámbitos de acción más limitados (en línea con la reducción de la pobreza), la estrategia del Estado debe evolucionar desde la compensación hacia la promoción social, mediante la mejora de la calidad de estos servicios universales y la promoción de una mayor productividad y formalidad laboral.

Capítulo I

Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias

José I. Távara, Efraín González de Olarte y Juan Manuel Del Pozo⁸

Introducción

La economía peruana ha pasado por un drástico proceso de ajuste estructural, de carácter neoliberal, que se puso en marcha en los primeros años de la década de 1990. Los principales cambios fueron macroeconómicos e institucionales⁹. El ajuste macroeconómico generó nuevas normas fiscales y monetarias, así como en el comercio y las finanzas internacionales.

El mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos ha sido uno de los objetivos logrados. En la actualidad, el Perú tiene un equilibrio fiscal férreamente asegurado, una baja tasa de inflación y normas que impiden que el Banco Central de Reserva del Perú financie al gobierno. También ha

⁸ Consultores del proyecto Desarrollo inclusivo. Los autores agradecen la colaboración de Milos Lau en la elaboración de este documento. También desean expresar su gratitud al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú y agradecer muy especialmente el apoyo brindado por José Robles Franco, Director Nacional de Cuentas Nacionales, en la elaboración de las matrices de insumo-producto utilizadas en este estudio.

⁹ Véase un análisis detallado del ajuste estructural peruano de los años noventa en Gonzales de Olarte (1998).

tenido lugar un cambio sustantivo en la estructura de precios relativos, cuyas características más destacadas son las siguientes: a) los salarios reales han estado contenidos durante varios años y solo han comenzado a aumentar desde 2008; b) los precios de los combustibles estuvieron protegidos por un subsidio hasta 2010, lo que permitió que los precios de la gasolina se mantuvieran estables (no obstante, el precio de mercado es bastante alto en relación con los países vecinos debido a que existe un impuesto selectivo al consumo de combustibles que alcanza una elevada proporción del precio); c) las tasas de interés responden a la existencia de un sistema bimonetario, pues la dolarización del sistema financiero llega al 54% (en consecuencia, la oferta monetaria proviene en parte del Banco Central de Reserva y en parte del saldo de la balanza de pagos, motivo por el cual, en general, la tasa de interés en dólares es menor que la tasa de interés en soles), y d) el tipo de cambio se fue sobrevaluando en virtud de la creciente disponibilidad de dólares, lo que ha tenido un impacto considerable tanto en la inflación como en el empleo, aunque en el segundo semestre de 2013 se comenzó a revertir esta tendencia, bastante ligada a la coyuntura internacional recesiva (sin embargo, esta no parece ser una tendencia definida, pues nuevamente se observa una reversión hacia la sobrevaluación).

Estos precios relativos han estado en la base de la asignación de recursos, las inversiones y la generación de empleo, pero sobre todo han tenido efecto en cambios tecnológicos en los diversos sectores y ciertamente han contribuido a un cambio en la estructura productiva, que ha pasado de un modelo primario exportador semiindustrial a uno primario exportador y de servicios.

El ajuste macroeconómico vino acompañado de reformas institucionales, que son la segunda fuente de cambios del modelo económico y de la estructura productiva. La privatización de las empresas estatales y la concesión de activos y recursos naturales redefinieron la estructura de propiedad y se pasó de un capitalismo liderado por el Estado a un capitalismo liderado por la gran empresa privada. Posteriormente tuvo lugar la flexibilización laboral, que eliminó la estabilidad laboral, y la puesta en marcha de nuevos entes reguladores, sobre todo para regular los monopolios naturales y la competencia. El papel del Estado también fue redefinido y quedó supeditado al suministro de los bienes públicos básicos: salud, educación, infraestructura básica y programas alimentarios para los sectores pobres. Hace diez años también se inició la descentralización estatal y actualmente el Perú cuenta con cuatro niveles de gobierno: central, regional, municipal provincial y municipal distrital.

Todos estos cambios han tenido efectos en la estructura económica peruana, que se reflejan en la distribución del ingreso, el empleo y la

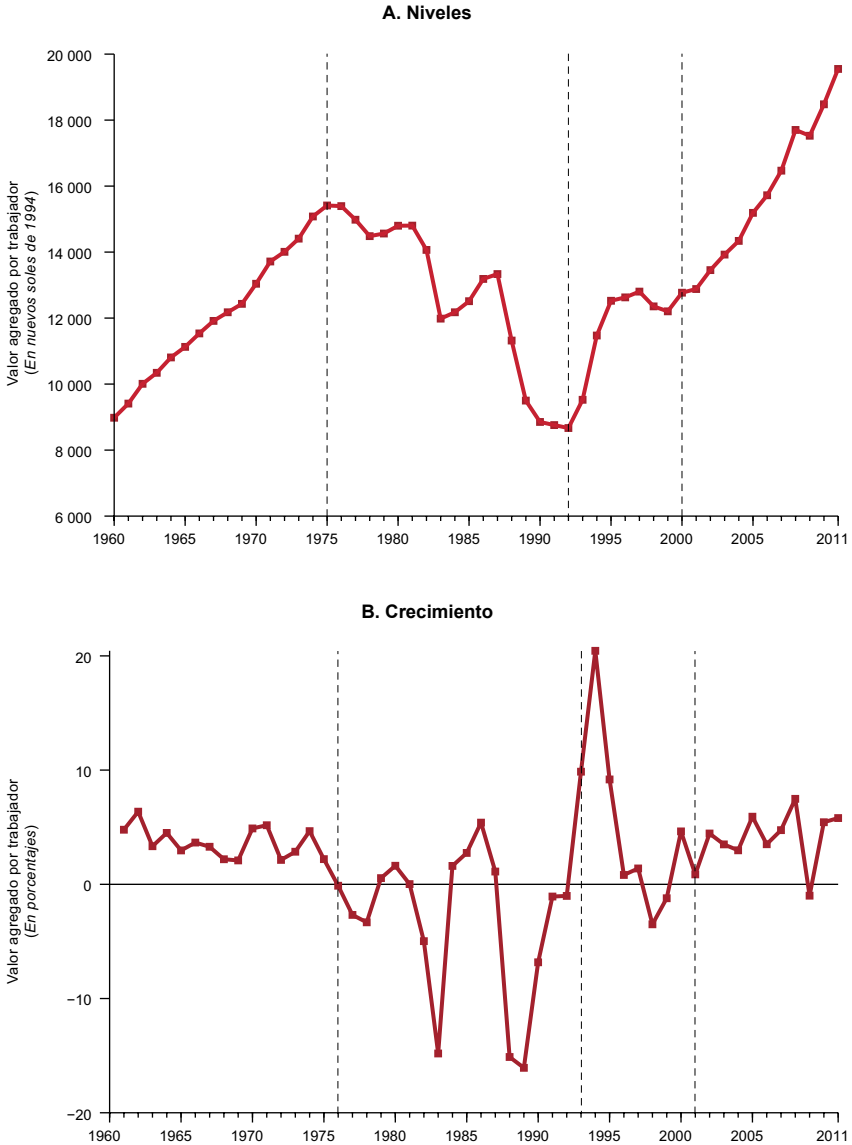
productividad de los distintos sectores y actividades. En este capítulo se examina en qué medida las persistentes brechas de productividad que han caracterizado a la economía peruana han sido o no reducidas en este contexto de ajuste estructural. La sección A está dedicada a analizar la evolución de la heterogeneidad estructural en el largo plazo y a identificar la importancia relativa de los componentes que explican dicha evolución. En la sección B se analiza la magnitud de las brechas intersectoriales en la productividad y los salarios, así como la estructura del empleo en la economía. También se examina la importancia relativa del empleo asalariado y no asalariado. En la sección C se identifican los cambios más significativos en la articulación intersectorial, a partir de un análisis comparativo de los índices de eslabonamiento estimados en virtud de los cuadros de insumo-producto de 1994 y 2007. En la sección D se estudia la heterogeneidad que caracteriza a los distintos estratos empresariales (pequeña, mediana y gran empresa), a partir de una recomposición de los flujos del cuadro de insumo-producto, que permite distinguir las magnitudes de dichos flujos que se dirigen a cada uno de estos estratos. Por último, la sección E concluye con una breve reflexión sobre algunos aspectos y dimensiones centrales de las políticas que podrían sustentar una estrategia de articulación y convergencia productiva, centrada especialmente en el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (pymes).

A. La evolución de la heterogeneidad estructural

La evolución de la productividad agregada para el período 1960-2011 registra tres etapas o fases bien diferenciadas (véase el gráfico I.1)¹⁰. La primera corresponde al período 1960-1975, durante el cual la productividad creció de manera significativa e ininterrumpida. Después vino la etapa de estancamiento y crisis, desde mediados de los años setenta hasta 1992, pasando por “la década perdida” de 1980. En estos años, la productividad disminuyó de manera tan pronunciada que regresó al nivel registrado en 1960. La tercera y última etapa fue de crecimiento, salvo durante cortos períodos de recesión a fines de los años noventa y en 2008, provocados por la crisis asiática y la crisis financiera en las economías estadounidense y europea, respectivamente. Al empezar el nuevo milenio, la productividad agregada comenzó a crecer nuevamente a tasas elevadas.

¹⁰ En el anexo metodológico se exponen los aspectos relevantes relacionados con la construcción de los indicadores de productividad agregada y productividad sectorial.

Gráfico I.1
Perú: evolución de la productividad agregada, 1960-2011



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2011; y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Es posible descomponer la productividad agregada en tres grupos de sectores o actividades: alto, medio y bajo¹¹. En el cuadro I.1 se identifican estos tres grupos y se estiman los índices de productividad para cada año como la proporción del índice agregado medio, cuyo valor es 100 (primera fila del cuadro). Puede apreciarse que en 1960, el sector con la productividad laboral más alta era el de minería, con un índice 17 veces mayor que el sector con productividad más baja (agricultura, pesca y silvicultura). En el último año del período (2011), el sector con mayor productividad es el de electricidad y agua, con un índice 30 veces mayor que el de productividad más baja (nuevamente, agricultura, pesca y silvicultura).

Cuadro I.1
Perú: evolución del índice de productividad, según actividades, 1960-2011

	Índice (valor agregado total=100) ^a					
	1960	1970	1980	1990	2000	2011
Total	100	100	100	100	100	100
Productividad alta						
Electricidad y agua	252	475	423	639	755	1 010
Minería	452	481	362	384	689	337
Finanzas, seguros e inmuebles	213	199	315	241	225	180
Subtotal	304	404	563	291	459	512
Productividad media						
Construcción	121	88	106	121	196	183
Manufacturas	137	142	169	145	173	170
Transporte y comunicaciones	236	169	185	153	161	139
Subtotal	149	199	263	141	246	352
Productividad baja						
Venta al por mayor y menor	268	258	175	104	97	103
Servicios sociales, personales y de gobierno	145	116	96	99	86	69
Agricultura, pesca y silvicultura	26	23	18	31	32	33
Subtotal	74	109	112	71	92	143

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2011; y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Valores expresados como ratio del valor agregado del sector respecto del total, por 100.

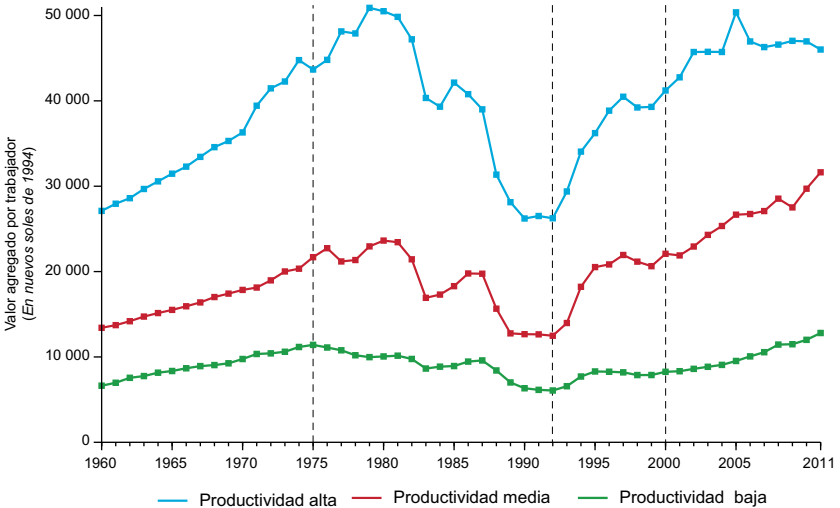
¹¹ La descomposición de las actividades por grupos de productividad se hizo a partir de las series históricas del valor agregado y el empleo. Para tal efecto, para cada actividad, se dividió la sumatoria del valor agregado por la sumatoria del número del trabajadores de la serie de tiempo usada (1960-2011). Así, para cada actividad se realizó:

$$\frac{\sum_{i=1960}^{2011} VA_i}{\sum_{i=1960}^{2011} L_i} \times 1,000$$

A continuación, los resultados para cada actividad se ordenaron de mayor a menor, según su productividad, y agrupados por tercios, como se muestra en el cuadro I.1.

En el gráfico I.2 se muestra la evolución del índice de productividad medio para cada uno de estos tres grupos de sectores. Puede apreciarse que durante la fase de expansión (1960-1975), e incluso hasta 1980, las brechas de productividad se ensancharon. Durante la etapa de estancamiento y crisis, las brechas se redujeron debido a que el grupo de sectores con mayor productividad registró una disminución mayor, seguido del grupo de productividad media. Posteriormente, al empezar la fase de expansión en 1992, las brechas volvieron a aumentar. Si se consideran las tres etapas en su conjunto (1960-2011), la curva inferior del gráfico muestra que la productividad más baja correspondiente al tercer grupo —comercio al por mayor y menor, servicios sociales, personales y de gobierno, y agricultura, pesca y silvicultura— se mantiene prácticamente estancada.

Gráfico I.2
Perú: evolución de la productividad por grupos de sectores, 1960-2011



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2011; y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: El sector de productividad alta incluye: minería y extracción, electricidad y agua, y finanzas, seguros e inmuebles. El sector de productividad media incluye: construcción, manufactura y transporte, almacenamiento y comunicaciones. El sector de productividad baja incluye: agricultura, pesca y silvicultura, servicios sociales, personales y de gobierno, y venta al por mayor y menor (incluidos hoteles y restaurantes).

También se advierte que la contribución de estos tres últimos sectores al crecimiento de la productividad agregada disminuyó a lo largo del período de análisis (véase el cuadro I.2). Durante la primera etapa (1960-1975), los sectores de alta productividad solamente contribuyen con el 10% al crecimiento de la productividad agregada, mientras que los de media y baja productividad aportaron el 42% y el 48%, respectivamente. En contraste, entre 1992 y 2011, la contribución de los sectores de alta productividad al crecimiento de la productividad agregada casi se duplicó, en desmedro de la contribución de los sectores de media y baja productividad. Por último, cabe destacar que más de la mitad de la contracción de la productividad agregada, registrada entre 1975 y 1992, se explica por los sectores de baja productividad, que son los que sufren con mayor intensidad el impacto del estancamiento y la crisis económica, y al mismo tiempo son los que más empleo generan¹².

Cuadro I.2
Perú: contribución de los diferentes grupos de sectores
al crecimiento total, 1960-2011
(En porcentajes)

	1960-1975	1975-1992	1992-2011	1960-2011
Productividad alta	10,2	9,2	20,5	21,4
Productividad media	41,6	34,4	36,8	41,3
Productividad baja	48,2	56,4	42,7	37,3
Crecimiento total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2011; y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: El sector de productividad alta incluye: minería y extracción, electricidad y agua, y finanzas, seguros e inmuebles. El sector de productividad media incluye: construcción, manufactura y transporte, almacenamiento y comunicaciones. El sector de productividad baja incluye: agricultura, pesca y silvicultura, servicios sociales, personales y de gobierno, y venta al por mayor y menor (incluidos hoteles y restaurantes).

Es oportuno advertir que estas estimaciones no solamente reflejan los cambios en la productividad que tienen lugar en cada sector, sino también los que resultan de la migración de trabajadores de un sector a otro. Al respecto, es posible descomponer los cambios en la productividad agregada para cada grupo de sectores utilizando el método conocido como análisis de cambios en la participación (*shift share analysis*) (Fagerber, 2000; Maudos, Pastor y Serrano, 2008; Peneder, 2003; Singh, 2004). El

¹² La contribución de cada grupo de sectores al crecimiento total de la productividad se calcula como el cambio en la productividad de dicho grupo, ponderado por su participación en el empleo total. Así, la contribución comparativamente elevada del grupo de sectores de baja productividad (véase el cuadro I.2) se explica por su alta participación en el empleo total (véase el gráfico I.4).

primer componente, asociado al cambio estructural, es el resultado de la migración o transferencia intersectorial de trabajadores y puede descomponerse, a su vez, en dos efectos: uno estático y otro dinámico. El efecto estático expresa el cambio que resulta de la transferencia intersectorial de trabajadores, dado el nivel de productividad al inicio del período, mientras que el efecto dinámico mide la parte que también está asociada a la migración intersectorial de trabajadores, pero ponderada por el cambio en la productividad de cada sector. El segundo componente, que captura el efecto intrasectorial del cambio en la productividad, es el que resulta exclusivamente de los cambios en la productividad de cada sector, dada la estructura sectorial del empleo al inicio del período.

Esta descomposición con el método de análisis de cambios en la participación tiene, como punto de partida, la ecuación de la productividad agregada expresada como la suma ponderada de las productividades

sectoriales $P = \sum_{i=1}^S [P_i \cdot s_i]$, donde P_i es la productividad y s_i es la participación

del empleo del sector i en cada grupo. La diferenciación total de esta ecuación permite expresar el cambio de la productividad como la suma de tres componentes.

$$\Delta P = \sum_{i=1}^S [P_{i0} \cdot \Delta s_i + \Delta P_i \cdot \Delta s_i + s_{i0} \cdot \Delta P_i]$$

$$\Delta P = \sum_{i=1}^S [P_i^0 \cdot (s_i^T - s_i^0) + (P_i^T - P_i^0) \cdot (s_i^T - s_i^0) + s_i^0 \cdot (P_i^T - P_i^0)]$$

$$\frac{\Delta P}{P^0} = \frac{\sum_{i=1}^S [P_i^0 \cdot (s_i^T - s_i^0) + (P_i^T - P_i^0) \cdot (s_i^T - s_i^0) + s_i^0 \cdot (P_i^T - P_i^0)]}{P^0}$$

$$\frac{\Delta P}{P^0} = \frac{\sum_{i=1}^S [I_i + II_i + III_i]}{P^0}$$

Los dos primeros términos ($I_i + II_i$) dan cuenta, respectivamente, de los efectos estático y dinámico del cambio estructural. El tercer término se corresponde con el segundo componente del cambio en la productividad y da cuenta del efecto intrasectorial de dicho cambio, como se expuso en las líneas anteriores.

Si consideramos todo el período en su conjunto (1960-2011), los resultados de la estimación realizada revelan que la contribución del efecto intrasectorial y del cambio estructural fue muy similar en el grupo de sectores de baja productividad. Considerando el crecimiento agregado de la productividad para este grupo (alrededor del 37%), un 19% se debe al

efecto intrasectorial y un 18% al efecto del cambio estructural. En contraste, en los grupos de productividad alta y media, el componente intrasectorial tuvo una gravitación mucho mayor, especialmente en el segundo, donde el componente que expresa el aumento en la productividad sectorial fue cuatro veces mayor que el componente resultante de la reasignación o migración intersectorial de trabajadores, que en el modelo de estimación utilizado denominamos “cambio estructural”.

Cuadro I.3
Perú: efecto del cambio estructural y la inactividad en el crecimiento
de la productividad, según estratos, 1960-2011
(En porcentajes)

	1960-1975	1975-1992	1992-2011	1960-2011
Productividad alta				
Efecto intrasectorial	14,29	10,90	12,85	14,65
Efecto del cambio estructural	-4,15	-1,71	7,63	6,74
Efecto dinámico	-2,67	-5,99	4,90	3,97
Efecto estático	-1,48	4,27	2,73	2,77
Subtotal	10,14	9,19	20,48	21,39
Productividad media				
Efecto intrasectorial	24,53	32,56	39,69	32,62
Efecto del cambio estructural	17,09	1,80	-2,84	8,72
Efecto dinámico	12,28	1,44	-0,63	7,97
Efecto estático	4,81	0,36	-2,22	0,75
Subtotal	41,62	34,36	36,85	41,34
Productividad baja				
Efecto intrasectorial	28,50	68,31	42,86	19,03
Efecto del cambio estructural	19,74	-11,86	-0,18	18,24
Efecto dinámico	13,26	-55,44	0,61	33,34
Efecto estático	6,48	43,58	-0,79	-15,10
Subtotal	48,24	56,45	42,68	37,27

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center.

En términos generales, puede observarse que el efecto intrasectorial explica la mayor parte de la contribución al crecimiento de la productividad en cada uno de los grupos de sectores considerados, para los tres subperíodos mostrados en el cuadro I.3. Cabe destacar que en el grupo de sectores de alta productividad, el crecimiento registrado en los períodos 1960-1975 y 1975-1992 se explica exclusivamente por los aumentos en la productividad sectorial (un 14,3% y un 10,9%, respectivamente). De hecho, el efecto de cambio estructural por sí solo habría generado más bien un descenso de la productividad en ambos períodos. Recién durante el período 1992-2011, que se inicia con el ajuste estructural inspirado en el Consenso de Washington, la migración intersectorial de trabajadores tuvo una contribución positiva al crecimiento de la productividad en ambos grupos.

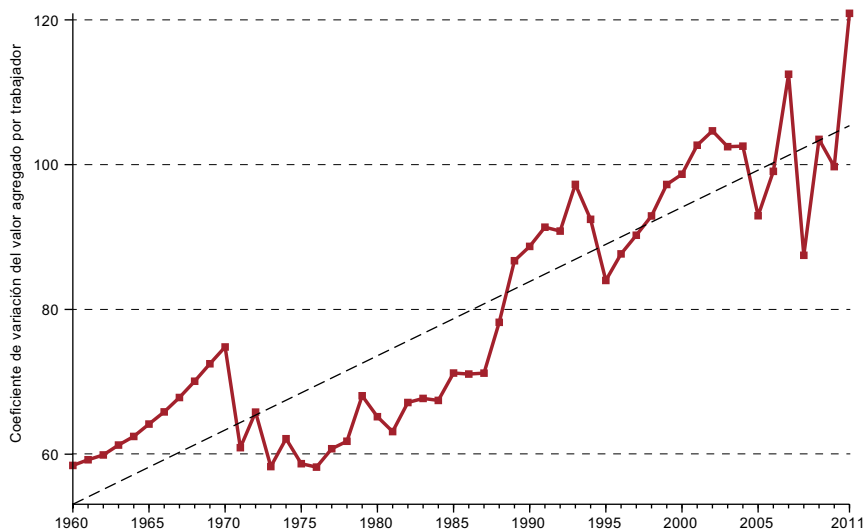
En el grupo de sectores de baja productividad se observa también una contribución negativa del efecto del cambio estructural durante el período 1975-1992 y en menor medida durante el período siguiente (1992-2011). El primer período estuvo caracterizado por agudas crisis y un estancamiento económico, lo que dio lugar a la reasignación intersectorial de trabajadores. La contracción en los sectores primario y secundario trajo consigo una migración significativa de trabajadores hacia actividades cuya productividad estaba disminuyendo. La reconcentración de empleos poco productivos en estas actividades tuvo un impacto negativo en la productividad de este grupo, que, sin embargo, se contrarrestó con el aumento en la productividad intrasectorial.

Finalmente, los resultados que se presentan en el cuadro I.3 revelan que no existe un patrón muy claro sobre la predominancia de los efectos estático o dinámico del cambio estructural en los tres períodos considerados. No obstante, tomando todo el período en su conjunto (1960-2011), puede afirmarse que la contribución del efecto dinámico fue positiva, mientras que la del efecto estático fue negativa. Esto sugiere que el impacto neto positivo del cambio estructural se explica por la migración de trabajadores hacia sectores cuya productividad aumentó en el período de análisis, y no así por los cambios en la estructura sectorial del empleo, dados los niveles de productividad al inicio de dicho período.

Al considerar la economía peruana en su conjunto, es posible analizar la evolución de la heterogeneidad intersectorial a lo largo de todo el período estimando el coeficiente de variación del valor agregado por trabajador. Para estimar este coeficiente se utilizan los índices de productividad para los nueve sectores considerados hasta ahora (véase el cuadro I.1). En el gráfico I.3 se muestra la evolución de este coeficiente entre 1960 y 2011¹³. La tendencia general ascendente de dicho coeficiente coincide con la hipótesis de que la heterogeneidad intersectorial tiende a agudizarse durante los últimos 50 años. También se advierte que la heterogeneidad aumenta con mayor intensidad durante la etapa de estancamiento y crisis (1987-1991) y, por el contrario, disminuye durante el corto período de reformas estructurales que tuvo lugar entre 1970 y 1975, bajo el régimen militar de Velasco. En contraste, las reformas de signo opuesto que se ponen en marcha en 1992 no revierten la tendencia, de manera que la heterogeneidad, si bien disminuye temporalmente hasta 1995, continúa aumentando durante los últimos años.

¹³ El coeficiente de variación se define como el cociente entre la desviación estándar y la media aritmética de las observaciones de una variable. Así, mientras más bajo sea el valor obtenido del coeficiente de variación, existe una mayor concentración de las observaciones alrededor de la media.

Gráfico I.3
Perú: evolución de la heterogeneidad intersectorial, 1960-2011
 (En porcentajes)



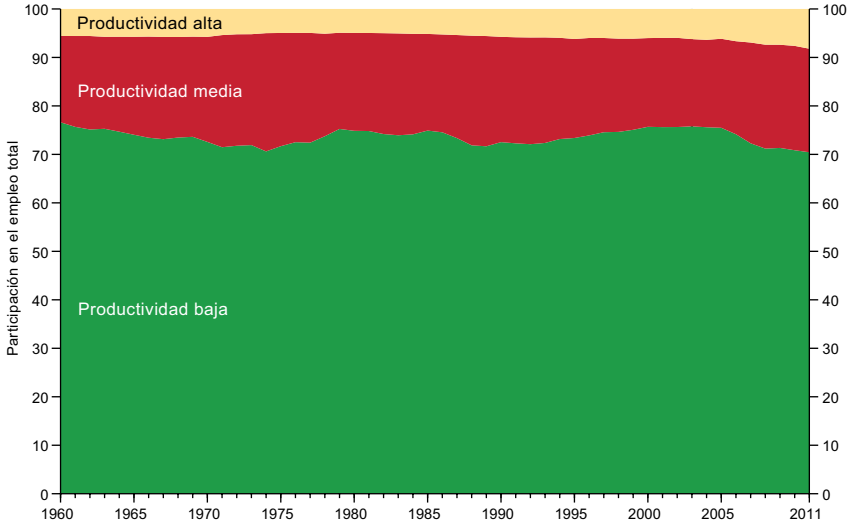
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2011.

En última instancia, la evolución anterior se explica por la expansión progresiva de las brechas de productividad entre los distintos sectores o actividades económicas. En un extremo tenemos actividades como electricidad, minería y finanzas, que elevan significativamente su productividad, y en el otro se ubican actividades como agricultura, comercio y servicios, que se estancan y quedan rezagadas respecto de las primeras.

B. Productividad, empleo y salarios

A pesar del aumento de la heterogeneidad intersectorial, la estructura o distribución del empleo en la economía peruana muestra una notable estabilidad durante todo el período de análisis, considerando los mismos grupos de alta, media y baja productividad (véase el gráfico I.4). Los sectores de alta productividad generan menos del 10% del empleo total, mientras que los de baja productividad dan cuenta del 70% al 80%. Si bien estos últimos han reducido su participación en el empleo en cinco puntos porcentuales durante los últimos siete años, aún no se advierte un cambio significativo en la estructura del empleo desde una perspectiva de largo plazo.

Gráfico I.4
Perú: evolución de la estructura del empleo, 1960-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Groningen Growth and Development Center; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2011; y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: El sector de productividad alta incluye: minería y extracción, electricidad y agua, y finanzas, seguros e inmuebles. El sector de productividad media incluye: construcción, manufactura y transporte, almacenamiento y comunicaciones. El sector de productividad baja incluye: agricultura, pesca y silvicultura, servicios sociales, personales y de gobierno, y ventas al por mayor y menor (incluidos hoteles y restaurantes).

En el cuadro I.4 se puede examinar esta estructura con mayor detalle, sobre la base de la información del cuadro de insumo-producto correspondiente a 2007¹⁴. Cabe señalar que el ordenamiento o la clasificación de productividades sectoriales que se deriva de este cuadro —de mayor a menor— está de acuerdo con los resultados del análisis realizado hasta ahora. Puesto en otros términos, el cuadro de insumo-producto revela una estructura similar a la descrita en la sección anterior. Lo más destacado del cuadro, sin embargo, es que la brecha de productividades no se traduce en una brecha de salarios de la misma magnitud: mientras que

¹⁴ Aun cuando los órdenes de magnitud son muy cercanos, las cifras del gráfico I.4 no coinciden exactamente con las del cuadro I.4, pues las fuentes de información son distintas, como se explica en el anexo metodológico. Según el gráfico I.4, el grupo de sectores de alta productividad da cuenta de alrededor del 6% del empleo en 2007, mientras que en el cuadro I.4 la cifra es de solo un 2,5%.

el producto por trabajador es 48 veces mayor en minería e hidrocarburos que en agricultura, caza, silvicultura y pesca, el salario por trabajador es solamente 12 veces mayor.

Cuadro I.4
Perú: productividad y empleo, según sectores, 2007

	Producto por trabajador (en soles corrientes)	Salario medio anual (en soles corrientes)	Participación en el empleo (en porcentajes)
Productividad alta	203 305	48 109	2,53
Minería y extracción de hidrocarburos	224 546	50 786	1,33
Finanzas, seguros e inmuebles	202 861	48 883	0,88
Electricidad y agua	114 366	32 931	0,31
Productividad media	26 952	14 989	22,74
Industria	30 136	14 546	11,43
Construcción	23 816	14 467	4,47
Transporte y comunicaciones	23 682	16 786	6,84
Productividad baja	10 511	11 049	74,73
Servicios sociales y personales	18 701	14 489	19,99
Ventas al por mayor y menor	11 107	9 848	24,48
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	4 620	4 048	30,27

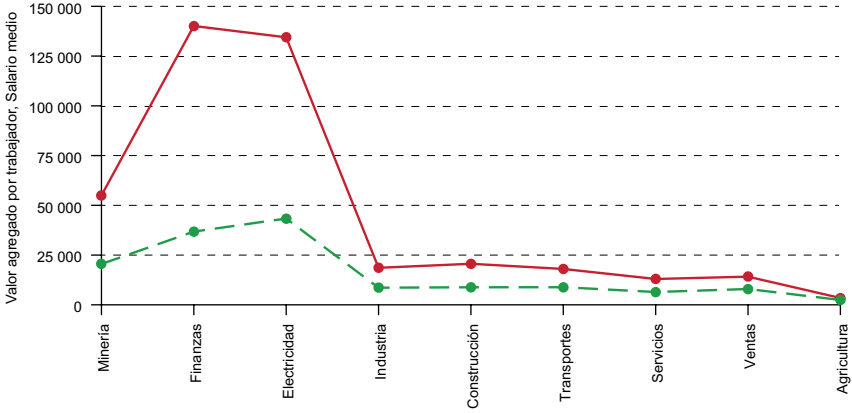
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tabla Insumo-Producto 2007.

La magnitud de estas brechas y las diferencias en las productividades y los salarios medios por sector se ilustran en el gráfico I.5. La distancia vertical entre la línea del valor agregado por trabajador y la línea del salario medio representa la magnitud que corresponde a rentas, ganancias y otros componentes del valor agregado sectorial, incluidos los impuestos. En el gráfico I.5 se pone claramente en evidencia que los sectores que concentran la generación de excedentes son los de minería, finanzas y electricidad, en ese orden. La distancia vertical es mucho menor para la industria, la construcción, el transporte y los servicios. En el gráfico I.5 también se muestra que el comercio y la agricultura generan poco o ningún excedente.

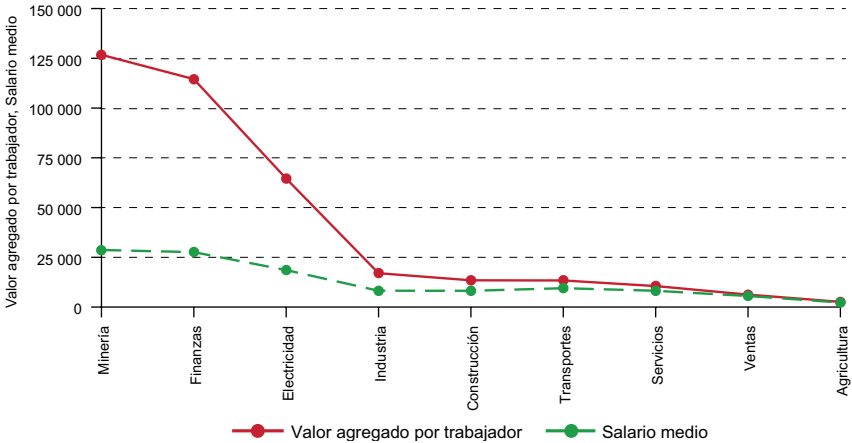
Es oportuno recordar, sin embargo, que los sectores de menor productividad son los que generan la mayor parte del empleo, lo que constituye un problema estructural, que no parece haber cambiado. En el gráfico I.6 se observa este contraste. El eje horizontal muestra la magnitud de la contribución de cada sector al empleo, mientras que el eje vertical mide el valor agregado por trabajador en dicho sector.

Gráfico I.5
Perú: brechas productividad-salario medio, 1994 y 2007
(En soles constantes de 1994)

A. 1994



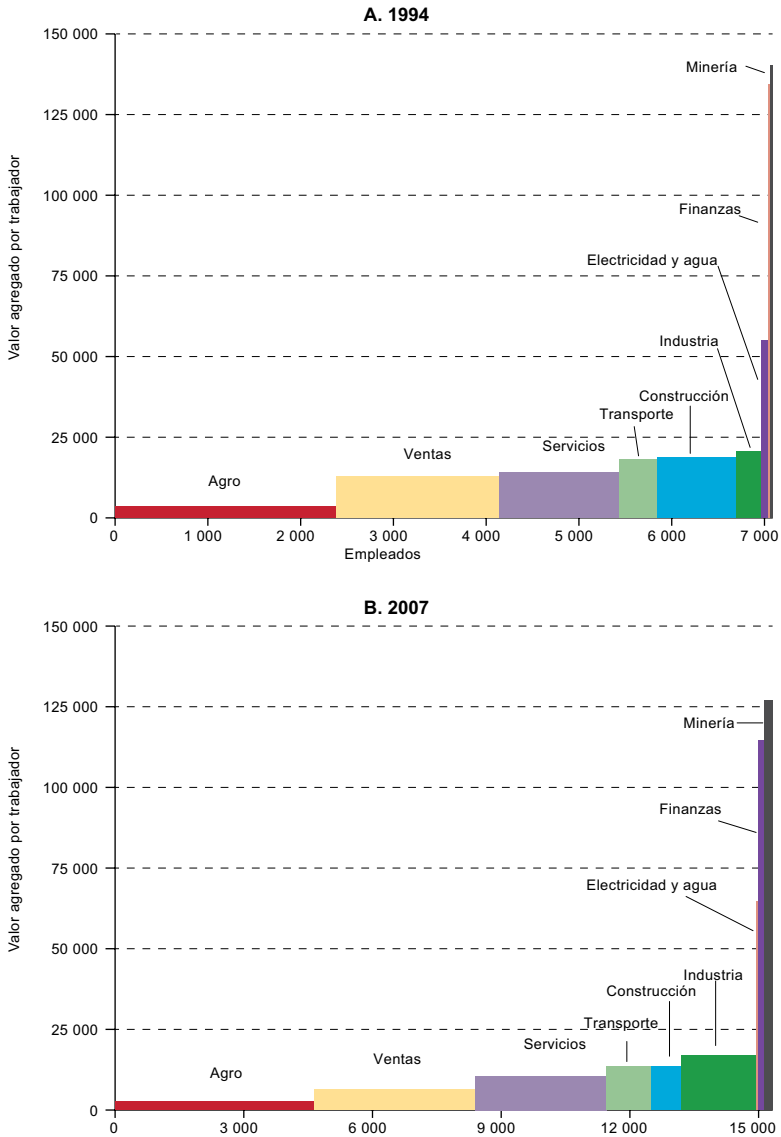
B. 2007



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tablas Insumo-Producto 1994 y 2007.

Nota: Valores deflactados (en nuevos soles de 1994). Sectores ordenados de manera ascendente, según productividad. VA/L= Valor agregado por trabajador. Minería incluye extracción de petróleo crudo y gas natural. Transporte incluye almacenamiento. Ventas incluye ventas al por mayor y menor, y hoteles y restaurantes. Agricultura incluye caza, silvicultura y pesca.

Gráfico I.6
Perú: diferencias en productividad sectorial, 1994 y 2007
(En soles constantes de 1994 y miles de empleados)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tablas Insumo-Producto 1994 y 2007.

Nota: VA/L= valor agregado por trabajador.

Por último, debe señalarse que los sectores con mayor productividad son precisamente aquellos en los cuales el empleo asalariado tiene una mayor participación en el empleo total. En el cuadro I.5 se presenta la evidencia relevante para los nueve sectores considerados en el análisis. Puede apreciarse que cuanto menor es la productividad, mayor es la importancia del empleo no asalariado (es decir, de los trabajadores por cuenta propia o autoempleados). Una excepción es el sector de servicios sociales y personales que, si bien se encuentra clasificado entre los sectores de baja productividad, incluye a los trabajadores de las entidades públicas (salud, educación y gobierno en general), y por ello registra un alto porcentaje de empleo asalariado. La participación del empleo no asalariado es elevada en el sector transporte y comunicaciones, lo que se explica por el carácter informal y poco estructurado del servicio de transporte público urbano e interurbano.

Cuadro I.5
Perú: composición del empleo, según sectores, 2007

	Total	Nivel		(En porcentajes)	
		Empleo asalariado	Empleo no asalariado	Empleo asalariado	Empleo no asalariado
Productividad alta					
Minería y extracción de hidrocarburos	204 377	174 557	29 820	85,4	14,6
Finanzas, seguros e inmuebles	135 147	103 716	31 431	76,7	23,3
Electricidad y agua	48 135	36 075	12 060	74,9	25,1
Subtotal	387 659	314 348	73 311	81,1	18,9
Productividad media					
Industria	1 752 266	1 083 564	668 702	61,8	38,2
Construcción	685 135	465 943	219 192	68,0	32,0
Transporte y comunicaciones	1 048 876	402 003	646 873	38,3	61,7
Subtotal	3 486 277	1 951 510	1 534 767	56,0	44,0
Productividad baja					
Servicios sociales y personales	3 063 829	2 572 717	491 112	84,0	16,0
Ventas al por mayor y menor	3 752 683	1 240 706	2 511 977	33,1	66,9
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	4 640 013	1 051 502	3 588 511	22,7	77,3
Subtotal	11 456 525	4 864 925	6 591 600	42,5	57,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tabla Insumo-Producto 2007.

Puede observarse, además, que en términos absolutos, el mayor número de trabajadores no asalariados se concentra en agricultura, caza, silvicultura y pesca, y en ventas al por mayor y menor. En total son seis millones de trabajadores, es decir cuatro veces más que el número total de no asalariados en los sectores de productividad media (industria, construcción, y transporte y comunicaciones). En este orden de ideas, puede inferirse que las políticas orientadas a promover la expansión de la producción y el empleo asalariado en estos sectores de productividad media, y a reducir la brecha que afecta a los sectores de baja productividad, pueden facilitar la transición hacia una estructura menos heterogénea y más integrada, que coincida con un patrón de desarrollo más inclusivo. Para ello será necesario poner en marcha políticas sectoriales de inversión y calificación de la fuerza de trabajo.

C. Cambio estructural y desarticulación productiva: 1994-2007

La información disponible en los cuadros de insumo-producto de 1994 y 2007 ofrece la posibilidad de identificar y analizar los cambios más destacados en la estructura productiva peruana en este período. Los indicadores más utilizados son los multiplicadores de producción (conocidos también en la literatura como índices de eslabonamientos hacia atrás o *backward linkages*)¹⁵. Ellos pueden definirse como el aumento de la producción, a nivel de toda la economía, que resulta de un aumento exógeno en la demanda de un sector determinado. Los multiplicadores expresan la importancia de las interdependencias sectoriales y, en esa medida, permiten identificar los sectores cuya expansión tiene mayor impacto en términos del valor de la producción total generada a través de la economía.

A partir de estos multiplicadores de producción, pueden estimarse también multiplicadores de empleo y de importaciones. Como su nombre lo indica, los multiplicadores de empleo son una medida del impacto total en el empleo, generado por un aumento exógeno en la demanda de un sector determinado. Se obtienen multiplicando los coeficientes de empleo directo por unidad de producto en cada sector, por los multiplicadores de producción. Análogamente, los multiplicadores de importaciones nos indican en qué proporción aumenta el requerimiento de insumos importados, como consecuencia de un aumento exógeno de la demanda de un sector, y se obtienen multiplicando los coeficientes sectoriales directos de importaciones por unidad de producto, por los multiplicadores de

¹⁵ Véase Hirschman (1962).

producción. En el anexo metodológico se incluye una breve explicación de la derivación algebraica y de la estimación de estos multiplicadores.

En los cuadros I.A.1 y I.A.2 del anexo estadístico se muestra la magnitud de los multiplicadores de producción e importaciones, y los cambios porcentuales registrados entre 1994 y 2007. Lamentablemente, debido a diferencias metodológicas sustantivas en la estimación del empleo en los cuadros de insumo-producto de 1994 y 2007, no es posible realizar comparaciones a partir de los cambios en los multiplicadores de empleo¹⁶. En la mayoría de los 33 sectores considerados, los multiplicadores de producción disminuyen, como se muestra en la última columna del cuadro I.A.1¹⁷. Casi la totalidad de los 20 sectores industriales registran una reducción en la magnitud de estos multiplicadores y solo en los sectores de harina de pescado y maquinaria se advierte un ligero aumento.

Por ejemplo, el multiplicador de producción del sector textil disminuye de 2,08 a 1,75, lo que implica una considerable reducción, del orden del 16%, del impacto productivo total asociado a un aumento exógeno de la demanda de productos textiles. Análogamente, la reducción registrada en las industrias de cuero y calzado y de metales no ferrosos fue del orden del 12% y el 23%, respectivamente.

El debilitamiento de los vínculos intersectoriales también afecta a sectores extractivos y actividades primarias, como minerales, pesca y agricultura. En el caso de la pesca, un aumento de 100 unidades monetarias en la demanda final generaba en 1994 un incremento del orden de 173 unidades monetarias en la producción de todos los sectores de la economía. En 2007, el mismo aumento de 100 generaba 155 unidades de producción agredada (un 10% menor).

Otros sectores que muestran signos positivos al comparar los multiplicadores de producción de 1994 con los de 2007 son comercio (7,2%), servicios de gobierno (6,5%), transporte y comunicaciones (6%), alquiler de vivienda (5,5%) y, sobre todo, construcción (25%). El sector de

¹⁶ De acuerdo con la explicación ofrecida por José Robles Franco, Director de Cuentas Nacionales del INEI, la estimación del empleo que se registra en el cuadro de insumo-producto 2007 es más rigurosa y exhaustiva que la realizada en 1994. Es decir, en términos comparativos, las cifras registradas en el cuadro de insumo-producto 1994 en realidad subestiman el empleo sectorial. Esto implica que las mediciones de la productividad sectorial a partir de dicho cuadro sobreestiman esa productividad. De hecho, la comparación de productividades sectoriales entre 1994 y 2007 arroja resultados inconsistentes. Esto no invalida, sin embargo, la estimación de los cambios en los multiplicadores de producción y de importaciones, que no se ve afectada por esta limitación. Por otra parte, durante el taller de presentación de estos resultados, un funcionario del INEI llamó la atención sobre la incidencia de los cambios en los precios relativos entre 1994 y 2007, y sobre diferencias metodológicas en la estimación de la producción de los sectores de minería y finanzas. Pero también sostuvo que, a su juicio, dichas diferencias no invalidan el análisis realizado.

¹⁷ Conclusión a la que llega también Gonzales (2013).

la construcción registra el valor más alto del multiplicador de producción: un aumento en la demanda de 100 unidades de construcción genera un aumento en la producción por un valor de 223 unidades en toda la economía (en 1994 este último aumento era solo de 178). Esto implica una mejora importante en el grado de articulación e integración de la industria de la construcción con las industrias proveedoras de insumos (fierro, cemento, ladrillos y demás). Cabe destacar que la construcción de viviendas y oficinas ha crecido a tasas de dos dígitos durante los últimos años, lo que sin duda ha tenido un impacto favorable en la generación de empleo, directa e indirectamente.

Una expresión del debilitamiento de los vínculos intersectoriales en la mayoría de los sectores, y en particular en las actividades industriales, es el aumento generalizado de los multiplicadores de importaciones¹⁸. En el cuadro I.A.2 se muestran los coeficientes directos de importaciones en cada sector y los valores estimados para dichos multiplicadores (que incorporan tanto los efectos directos como los indirectos). Por ejemplo, por cada 100 soles de demanda adicional de productos textiles, en 1994 las importaciones totales de insumos se elevaban 17 soles. En 2007, los insumos importados que se utilizaron para atender esta misma demanda adicional aumentaron a 28 soles, es decir un 70%. En muchos sectores, el aumento porcentual del valor de los multiplicadores de importaciones se encuentra por encima del 50%. En el sector agropecuario, el aumento registrado fue del orden del 122%. Incluso el sector de la construcción también registra un incremento significativo, tanto en el coeficiente directo como en el multiplicador de importaciones.

La caída de prácticamente todos los multiplicadores de valor agregado entre 1994 y 2007 confirma el debilitamiento de los vínculos entre los sectores de la economía en términos de las retribuciones o los pagos a los factores de producción (véase el cuadro I.A.3). De los 20 sectores que componen el grupo de sectores industriales, en 17 se registra un descenso de los multiplicadores de valor agregado. Esto implica, por ejemplo, que mientras que en 1994 el sector de derivados del petróleo generaba 81 soles en pagos a los factores de producción ante un estímulo de 100 soles en su demanda (una vez que se consideran los efectos directos e indirectos), el mismo impulso en 2007 generaba solo 47 soles de retribución total a dichos factores. De hecho, los únicos dos sectores industriales donde los impulsos de la demanda han generado un efecto mayor en el valor agregado son los de metales no ferrosos y otras manufacturas. Esta reducción en la capacidad de generación de valor agregado también se observa en

¹⁸ De los 33 sectores considerados, las únicas dos excepciones a dicho aumento son metales no ferrosos y otras manufacturas.

los sectores de servicios, cuyos multiplicadores también se contraen, especialmente en el caso del sector comercialización (11%).

La evidencia presentada está cerca de la hipótesis de la desindustrialización de la economía peruana (Jiménez, Aguilar y Kapsoli, 1999). Puede afirmarse que, en comparación con 1994, en 2007 la economía del Perú mostraba un menor grado de articulación intersectorial, con interdependencias productivas más débiles entre los distintos sectores. Al mismo tiempo, este último año, el sistema productivo registró un mayor grado de articulación con los mercados internacionales en el abastecimiento de insumos.

Al respecto, debe señalarse que este resultado también concuerda con evidencia más reciente sobre la evolución del comercio intraindustrial en las cadenas de valor, en un contexto de globalización marcado por la difusión acelerada de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Baldwin, 2012). En un estudio de Lopez Gonzales y Holmes (2011) se muestran dos patrones bien diferenciados en esta evolución. Por una parte, el contenido importado de los insumos y bienes intermedios utilizados en los sectores de exportación tiende a elevarse (como porcentaje de las exportaciones) hasta llegar a un umbral de PIB per cápita cercano a los 25.000 dólares. Pasado dicho umbral, este porcentaje disminuye y se configura un patrón en forma de U invertida.

Por otra parte, la participación de las exportaciones de bienes intermedios en las exportaciones totales tiende a disminuir a niveles bajos del PIB per cápita hasta llegar a un umbral del orden de los 15.000 dólares, por encima del cual, dicha participación empieza a elevarse, lo que configura un patrón en forma de U¹⁹. El nivel actual de PIB per cápita del Perú (alrededor de 11.400 dólares, en términos de paridad de poder de compra) lo ubica claramente por debajo de ambos umbrales, es decir en el rango donde el peso relativo de las importaciones de insumos tiende a elevarse y la participación de las exportaciones de bienes intermedios tiende a disminuir.

Puede afirmarse entonces que, en términos generales, la apertura de la economía peruana al comercio y las finanzas internacionales —en

¹⁹ Porejemplo, “a medida que China se desplaza desde la producción de textiles y confecciones hacia el ensamblaje de productos electrónicos y maquinaria, el contenido importado de sus exportaciones tiende a elevarse. En el otro extremo, en una nación como Finlandia, que ha dejado de lado las actividades manufactureras, el contenido de valor agregado doméstico en sus exportaciones tiende a ser mayor”, es decir el contenido de insumos importados en dichas exportaciones tiende a disminuir. En relación con el segundo patrón (en forma de U), se advierte que algunas naciones con alto PIB per cápita y dominio de las tecnologías avanzadas, como Alemania y el Japón, tienden a especializarse cada vez más en la producción de componentes sofisticados, que se exportan para ensamblar en otro lugar (Baldwin, 2012, pág. 28).

el contexto de las reformas estructurales que se pusieron en marcha a comienzos de la década de 1990— ha traído consigo cambios sustantivos en la estructura de producción que, de alguna manera, debilitan la efectividad de las políticas de estímulo a la demanda, en términos de impacto en la producción, el empleo doméstico y el valor agregado generados por la economía.

Como señala Gonzales (2013), el ajuste estructural neoliberal ha llevado a una suerte de “restitución de importaciones” como requisito para el funcionamiento de toda la economía, lo que en general explicaría el condicionamiento de las interrelaciones sectoriales a las importaciones y, por ende, la reducción de los efectos multiplicadores. Esto podría estar en el origen de las dificultades de la creación de empleos con mayor productividad y del menor crecimiento relativo de las remuneraciones.

D. Heterogeneidad entre estratos empresariales

En las secciones anteriores se ha examinado la heterogeneidad concentrando la atención en las diferencias de productividad entre industrias y sectores específicos. Sin embargo, tan importante como la heterogeneidad intersectorial es la heterogeneidad que se observa dentro de dichos sectores, como expresión de la coexistencia de estratos empresariales distintos en cada uno de ellos²⁰. La importancia de esta dimensión intrasectorial de la heterogeneidad es más difícil de determinar con los indicadores convencionales, en buena medida debido a la ausencia de información estadística desagregada por tamaño y tipo de establecimiento.

Es oportuno destacar, sin embargo, que la coexistencia de distintos estratos empresariales en una misma industria o sector ha sido efectivamente documentada en diversos estudios (Villarán, 2000, 2007). En un extremo tenemos a las empresas de mayor tamaño, que suelen contar con estructuras organizacionales comparativamente eficientes y una dotación de capital por trabajador elevada, lo que les permite operar con cierta automatización y sofisticación tecnológica, y alcanzar niveles de productividad cada vez mayores. En el otro extremo hay empresas más pequeñas, con productividad muy baja, que con frecuencia recurren a fuerza de trabajo familiar, son muy poco intensivas en capital y utilizan

²⁰ Si bien en la mayoría de los sectores coexisten empresas de distinto tamaño, es preciso tener en cuenta que en algunas industrias los requerimientos de inversión son muy altos y la escala mínima eficiente también es elevada en relación con el tamaño absoluto del mercado, de manera que no hay espacio para pymes. Este es el caso de algunas industrias, como las de cemento, siderurgia y refinación de petróleo, y cuyas escalas de producción y tecnologías solo se justifican a partir de cierto tamaño y teniendo en cuenta el tamaño de la demanda nacional y no de regiones o de provincias.

tecnologías más rudimentarias, que requieren de mucho trabajo. Entre ambos extremos se ubica el estrato de la mediana empresa, que opera con niveles intermedios de desarrollo organizativo y tecnológico.

Es necesario señalar que las empresas de diferentes estratos no necesariamente compiten en los mismos segmentos del mercado. En realidad, la segmentación que caracteriza a los mercados tiene como correlato una demanda heterogénea, que de alguna manera expresa la diversidad sociocultural y las desigualdades en los ingresos. En este contexto, se observan características y desempeños diferenciados entre las empresas clasificadas en un mismo sector industrial, y una de las dimensiones de esta diferenciación se presenta en el espacio de la calidad de los bienes producidos. Se trata de un rasgo distintivo de la estructura económica, asociado a la diversidad de las condiciones tecnológicas en que operan las empresas de distintos estratos, que precisamente se traduce en la heterogeneidad estructural que se analiza en este capítulo.

En el cuadro I.A.4 del anexo se presenta una nueva versión de la matriz de insumo-producto correspondiente a 2007, con una desagregación intrasectorial, donde se distinguen los flujos que corresponden a los estratos de pequeña, mediana y gran empresa²¹. No existe un método riguroso e inequívoco que permita desagregar los flujos intersectoriales de los productores según la escala de su producción, su tecnología y el tamaño del mercado al que se dirigen. La manera más convencional y sencilla es la que se basa en el número de trabajadores de cada empresa, pero no está exenta de posibles errores. Por ejemplo, una empresa monopólica, cuya demanda es de origen nacional y cuenta con tecnología sofisticada, puede operar con menos de 100 trabajadores y, en consecuencia, estar clasificada entre las empresas intermedias. Sin embargo, esta estratificación ha de revelar, sin duda alguna, características sectoriales que relacionan oferta con demanda, productividad y empleo, y puede ayudar a diagnosticar con mayor precisión el problema de la heterogeneidad, con miras a orientar la acción del Estado y del sector privado.

Pese a nuestro empeño en presentar la información relevante sobre estratificación productiva de manera apropiada, no fue posible desagregar las columnas de la matriz (compras de insumos o bienes intermedios) por tamaño de establecimiento, dentro de los plazos contemplados para este estudio. Por ello, las filas de la matriz corresponden a las ventas totales que

²¹ Los autores agradecen la cooperación de los funcionarios de la Dirección de Cuentas Nacionales del INEI en la construcción de esta matriz. Las estimaciones han sido realizadas a precios de comprador bajo los siguientes supuestos y definiciones: pequeña empresa es la que tiene de 1 a 10 trabajadores, mediana empresa es la que tiene de 11 a 100 trabajadores, y gran empresa es la que tiene 101 trabajadores o más.

los ocho grupos de sectores básicos realizan y dirigen a los tres estratos empresariales indicados (pequeña, mediana y grande)²².

Las cifras registradas en cada una de las celdas expresan la magnitud de los flujos totales, dado que tampoco fue posible desagregar los componentes nacionales e importados de la demanda intermedia y la demanda final. Por este motivo, la información contenida en el cuadro I.A.4 debe analizarse con cautela, ya que las observaciones e inferencias realizadas tienen un carácter tentativo y provisional. Una manera de interpretar el significado de esta matriz de sector-estrato es tomándola como una variante de la matriz de absorción, donde no son las industrias sino los estratos los que absorben, es decir, compran y procesan los insumos o bienes intermedios producidos por los ocho grupos de sectores.

La importancia relativa de cada estrato puede apreciarse en el cuadro I.6, donde se muestran algunos rasgos básicos de la estructura económica y se destaca el peso relativo del consumo intermedio, el valor agregado bruto y el empleo (población activa ocupada), en cada uno de ellos. Más de la mitad del valor agregado generado en la economía procede del estrato de empresas grandes, las cuales también absorben o procesan la mayor parte de los insumos o bienes intermedios (58%). Sin embargo, las grandes empresas solo dan cuenta del 15% del empleo total (población activa ocupada). En contraste, las empresas pequeñas generan las tres cuartas partes del empleo, aunque su contribución al valor agregado es poco menos que la tercera parte del total. El estrato intermedio de empresas medianas registra los porcentajes más bajos en las tres variables, lo que pone en evidencia su poca significación económica respecto del conjunto. Este resultado pone de relieve uno de los rasgos estilizados de la estructura económica que destaca la literatura especializada sobre el desarrollo, conocido como el “vacío intermedio” (*the missing middle*). Puede observarse que la participación en el empleo del estrato de la pequeña empresa (75%) es la misma que la participación en el empleo del grupo de sectores de productividad baja (véase el cuadro I.4). Esta coincidencia debe tomarse con cautela, ya que no todas las empresas que operan con bajos niveles de productividad son pequeñas (y no todas las empresas pequeñas operan con un bajo nivel de productividad). Sin embargo, cabe mencionar que una elevada proporción de las unidades productivas familiares y de los trabajadores por cuenta propia —clasificados como pequeña empresa— se concentra, precisamente, en sectores de baja productividad (agricultura, caza y silvicultura, ventas al por menor y servicios personales). Por otra parte, el 15% del empleo en la gran empresa es seis veces mayor que el

²² Los ocho grupos de sectores son: agricultura, ganadería y pesca; extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos; manufactura; construcción; comercio, mantenimiento y reparación de vehículos; transporte, almacenamiento, correo y mensajería; alojamiento y restaurantes; y otros servicios.

2,5% del empleo en los sectores de alta productividad. Puesto en otros términos, solo una fracción de las empresas con más de 101 trabajadores —consideradas de tamaño grande según la definición utilizada— alcanza los elevados niveles de productividad que en el cuadro I.4 se registran para las industrias extractivas y otros sectores, como finanzas, seguros e inmuebles, y electricidad y agua.

Cuadro I.6
Perú: consumo intermedio y población ocupada por estratos, 2007

	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa	Total
Consumo intermedio (en millones de soles)	61 745	51 440	157 753	270 938
(en porcentajes)	23	19	58	100
Valor agregado bruto (en millones de soles)	94 769	46 290	152 131	293 190
(en porcentajes)	32	16	52	100
Remuneración asalariados (en millones de soles)	18 371	17 838	61 918	98 127
(en porcentajes)	19	18	63	100
Ingreso de explotación (en millones de soles)	76 365	28 318	88 863	193 546
(en porcentajes)	39	15	46	100
Excedente bruto de explotación (en porcentajes)	10 908 9	28 318 22	88 863 69	128 089 100
Ingreso mixto (en porcentajes)	65 457 100	... 0	... 0	65 457 100
Población activa ocupada (en porcentajes)	11 449 067 75	1 645 963 10	2 235 431 15	15 330 461 100
Trabajadores remunerados ^a (en porcentajes)	3 249 389 46	1 645 963 23	2 235 431 31	7 130 783 100
Trabajadores no remunerados ^b (en porcentajes)	8 199 678 100	0 0	0 0	8 199 678 100
Valor agregado bruto/Población activa ocupada (en soles por persona)	8 277	28 527	67 353	
Remuneración asalariados/ Valor agregado bruto	19	38	41	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la matriz proporcionada por la Dirección de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Nota: Los valores son anuales.

^a La denominación de esta categoría proviene del INEI y se refiere a trabajadores dependientes asalariados.

^b Entre los trabajadores no remunerados se incluyen trabajadores familiares no remunerados, trabajadores independientes y empleadores.

En el cuadro I.6 también se presenta la participación de las remuneraciones de los trabajadores asalariados en el valor agregado bruto. Puede observarse que en el estrato de la pequeña empresa, solo 3,25 millones de personas reciben una remuneración. Las 8,2 millones de personas registradas como “no remunerados” son empresarios individuales, trabajadores por cuenta propia y ayudantes familiares, que, sin embargo, de alguna manera participan en la distribución del excedente de explotación. Esto explica, en parte, el hecho de que las remuneraciones en la pequeña empresa solo representen el 19% del valor agregado bruto, mientras que los porcentajes correspondientes a las empresas de tamaño mediano y grande ascienden al 38% y al 41%, respectivamente. También debe destacarse que la mayor parte del valor agregado generado en la economía se distribuye como excedente de explotación, que básicamente corresponde a ganancias empresariales, sobre todo en la mediana y gran empresa.

De conformidad con los resultados presentados anteriormente, las diferencias de productividad entre estratos empresariales también son significativas. La productividad de las empresas grandes —medida con el ratio valor agregado bruto/población activa ocupada— es, en promedio, ocho veces mayor que la de las empresas pequeñas. Por su parte, las empresas medianas tienen, en promedio, una productividad 3,5 veces mayor que la de sus contrapartes pequeñas.

Por último, si nos concentramos en el vector de producción de cada estrato (véase el cuadro I.7), es decir en la estructura (vertical) de los insumos que utiliza cada uno de ellos, encontramos que la mayor proporción de los bienes intermedios procesados proviene de la manufactura, sobre todo en la pequeña y la mediana empresa (un 60% y un 54%, respectivamente). El porcentaje correspondiente a la gran empresa es menor, debido a que las empresas de mayor tamaño también procesan un volumen significativo de insumos provenientes de otros sectores, incluidos los servicios. La pequeña empresa también absorbe una proporción comparativamente elevada de insumos provenientes de la agricultura, ganadería y pesca, que alcanza incluso el mismo orden de magnitud, en términos absolutos, que la gran empresa, y que resulta más de dos veces mayor que el valor de los insumos de esos mismos sectores que procesa la mediana empresa. En contraste, casi la totalidad de la producción (e importaciones) de petróleo, gas, minerales y servicios conexos es procesada por la gran empresa. La participación de la pequeña y la mediana en el procesamiento de estos bienes es marginal.

Cuadro I.7
Perú: demanda intermedia por estrato, 2007
(En millones de soles)

Descripción	Estrato		
	Pequeño	Mediano	Grande
Agricultura, ganadería y pesca	11 541	4 483	11 644
Extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos	728	737	27 840
Manufactura	37 154	27 931	59 102
Construcción	369	227	1 516
Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos	1 879	306	1 321
Transporte, almacenamiento, correo y mensajería	3 815	3 837	12 686
Alojamiento y restaurantes	139	414	1 623
Otros servicios	6 120	13 505	42 021
Total	61 745	51 440	157 753
Porcentajes			
Agricultura, ganadería y pesca	19	9	7
Extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos	1	1	18
Manufactura	60	54	37
Construcción	1	0	1
Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos	3	1	1
Transporte, almacenamiento, correo y mensajería	6	8	8
Alojamiento y restaurantes	0	1	1
Otros servicios	10	26	27
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática, Tabla Insumo-Producto 2007.

Además, la pequeña empresa compra pocos bienes intermedios de sectores como transporte y otros servicios (incluidos telecomunicaciones y servicios financieros, entre otros), en comparación con la mediana empresa y, sobre todo, con la gran empresa. De hecho, las magnitudes registradas en el cuadro I.7 revelan que la mayor parte de estos flujos tiene como principal mercado la gran empresa. Este resultado concuerda con la importancia que generalmente se atribuye al déficit en el acceso al crédito y a los servicios de desarrollo empresarial, como factor explicativo de la baja productividad de la pequeña empresa.

El análisis precedente sugiere que la reducción de las brechas de productividad pasa por una promoción activa y eficaz de los eslabonamientos entre sectores y estratos empresariales. Por ejemplo, hemos destacado la debilidad de los eslabonamientos de la pequeña y la mediana empresa con la producción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos, lo que podría atribuirse al hecho de que las escalas mínimas de producción

en estas industrias son relativamente elevadas, y por ello solo las empresas grandes son viables desde el punto de vista económico. Sin embargo, este no es un argumento válido para el caso de los insumos producidos por el sector de agricultura, pesca y ganadería. Como se indicó, y en contraste con las empresas pequeñas, el estrato de la mediana empresa aún no ha logrado eslabonarse con estas actividades. La gran empresa también registra una participación relativamente limitada en el procesamiento de estos insumos, aunque es probable que el proceso de concentración de tierras que se viene registrando en los últimos años haya elevado esta participación. Por último, hemos destacado la escasa participación de los servicios en el vector de producción que caracteriza al estrato de la pequeña empresa, lo que parece explicar los bajos niveles de productividad registrados por dicho estrato.

E. Hacia una estrategia de articulación y convergencia productiva

Las reformas neoliberales de los últimos 20 años han transformado sustantivamente la estructura productiva de la economía peruana. Se ha profundizado su carácter primario exportador —minero y gasífero—, se ha expandido el sector servicios y se ha modificado la estructura industrial con la contracción de gran parte de la industria prevaleciente en 1990 y la generación de otra más dependiente de insumos y tecnologías importadas. Sin embargo, la evidencia presentada en este estudio confirma que la heterogeneidad productiva sigue siendo un problema estructural distintivo, que el nuevo modelo económico, primario exportador y de servicios, no ha logrado modificar. De hecho, las brechas de productividad entre los distintos sectores y estratos empresariales aún son elevadas y las diferencias intersectoriales de productividad incluso han aumentado durante el período de análisis.

Al examinar las cifras de valor agregado y empleo para los principales sectores productivos y estratos empresariales, definidos estos últimos según el número de trabajadores por empresa, encontramos el siguiente patrón: las empresas grandes son las que tienen mayores productividades, pero con bajos niveles de empleo, mientras que las empresas pequeñas siguen teniendo bajas productividades pese a que generan la mayor parte del empleo. Los ingresos salariales siguen a las productividades, es decir, los salarios más altos se encuentran en las empresas grandes y los salarios e ingresos bajos en las pequeñas.

La reducción de estas brechas resulta fundamental para la construcción de una sociedad más democrática e inclusiva, en la que el bienestar de las personas no dependa exclusiva o principalmente de las políticas sociales, cuya continuidad puede verse comprometida por la disponibilidad de recursos fiscales o las decisiones políticas. Si bien

otros países también registran brechas significativas en la productividad sectorial, no sufren desigualdades tan marcadas porque las sociedades están más integradas, los mercados se encuentran más desarrollados y los tejidos industriales son más densos (Felix, 1989). Una estrategia dirigida a lograr la articulación y la convergencia productiva entre estratos y sectores permitirá que el propio funcionamiento del sistema económico peruano genere una distribución más equitativa de los ingresos y la riqueza, una dimensión central del desarrollo inclusivo.

Para ser efectiva, esta estrategia debe operar en varios frentes y a distintos niveles. En el ámbito de la política macroeconómica, uno de los problemas centrales es la sobrevaluación del nuevo sol —la moneda peruana—, que abarata las importaciones e inhibe las inversiones en la producción de bienes sustitutos. No obstante, en los últimos seis meses se ha observado un lento proceso de devaluación del tipo de cambio que, dada la coyuntura recesiva internacional, podría prolongarse y generar un contexto cambiario más favorable al desarrollo productivo, especialmente de las pymes, lo que, sin duda, ayudaría a mejorar la calidad del empleo y a disminuir el subempleo y el desempleo. Como observa Rodrik (2005, pág. 16), la gestión del tipo de cambio “es la forma más potente de política industrial que pueda imaginarse”.

También es indispensable adoptar políticas de competencia mucho más activas a fin de impedir, y eventualmente sancionar, el abuso de poder de mercado y las conductas que restringen o distorsionan la competencia. Las empresas de menor tamaño carecen de poder de negociación y son las más vulnerables frente a empresas que operan como monopolios en los mercados de bienes finales y que en algunos casos ostentan, además, poder monopsónico frente a los proveedores de insumos. En general, puede afirmarse que el Estado peruano ha mostrado una conducta permisiva frente a la concentración del poder de mercado y los monopolios, y ha dedicado muy pocos recursos y escasa energía a la promoción de un entorno competitivo en la economía.

En el ámbito de las políticas laborales es necesaria una reforma dirigida a impedir el uso excesivo de los mecanismos de contratación temporal de trabajadores, que elevan la precariedad del empleo. Es preciso derogar las normas y regulaciones que atentan contra los derechos de los trabajadores y que, en última instancia, debilitan los incentivos a la capacitación, la especialización y la innovación, tienen un efecto negativo en la productividad y deterioran la capacidad de competir de las empresas.

La modernización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales tienen una incidencia decisiva en el proceso de descentralización y en la sostenibilidad de las políticas de fomento de la producción a pequeña escala y la articulación productiva. En la sección

anterior se puso en evidencia que existe un espacio considerable para el desarrollo de eslabonamientos productivos, sobre todo de las pymes, en torno a las actividades primarias, especialmente en la agricultura, pesca y ganadería, pero también en la minería y la industria del gas. Haussman y Klinger (2007) han identificado nuevos productos con potencial exportador, pero destacan el hecho de que en el Perú, las principales oportunidades de desarrollo productivo y generación de empleo se encuentran en zonas rurales, donde la fuerza de trabajo calificada es escasa o inexistente. Si bien el gobierno nacional puede y debe cumplir una función de promoción, la participación de los gobiernos subnacionales en el diseño y la ejecución de las políticas es fundamental, por ejemplo en el ámbito de la provisión de infraestructura y otros bienes públicos que inciden directamente en la productividad empresarial.

Uno de los ejes centrales de la estrategia es la provisión de los llamados servicios de desarrollo empresarial. Al respecto, debe anotarse que la liberalización de los mercados y la difusión de nuevas tecnologías han dado lugar a un entorno competitivo mucho más exigente y demandante. Los requerimientos mínimos de las empresas para mantenerse a flote son cada vez mayores en términos de capacidades gerenciales, tecnología, logística y conectividad (Altenburg y Von Drachenfels, 2006). Debido precisamente a su menor tamaño, muchas empresas pequeñas, e incluso medianas, no pueden desempeñar individualmente y de manera efectiva diversas funciones que resultan esenciales para su sobrevivencia y desarrollo. Entre ellas pueden mencionarse el monitoreo sistemático de las tendencias en los mercados donde operan, la prospectiva tecnológica y la investigación sobre nuevas técnicas y métodos de producción, el diseño y desarrollo de nuevos productos, la gestión logística en sus relaciones con proveedores y canales de distribución, la capacitación especializada de sus trabajadores y el *marketing*. Por su parte, las empresas grandes por lo general cuentan con suficientes recursos para realizar internamente muchas de estas funciones, debido a que su escala de operaciones les permite asimilar costos fijos más elevados generando economías de escala y alcance.

Algunas de las funciones señaladas pueden suplirse mediante la contratación de servicios que se ofrecen en el mercado, como la capacitación en ciertos campos del conocimiento. Sin embargo, y en contraste con las materias primas, se trata de servicios de naturaleza intangible, que no pueden adquirirse en magnitudes finitas y claramente definidas. Además, algunos servicios de desarrollo empresarial tienen las características de los bienes públicos y, en esa medida, hacen posible que más empresas se beneficien de su utilización sin incurrir en costos adicionales significativos, como es el caso de la información estadística, los materiales de capacitación o la promoción comercial de las denominaciones de origen (Altenburg y Stamm, 2004).

Algunos de estos servicios tienen las características de los denominados “bienes experiencia”, es decir que su calidad solo se conoce después de que el bien ha sido comprado. Los ejemplos típicos son la asistencia técnica y la consultoría. La existencia de asimetrías en la información entre compradores y vendedores puede dar lugar a problemas de selección adversa y riesgo moral, que limitan y condicionan el funcionamiento de los mercados de servicios de desarrollo empresarial. En muchos casos, los problemas se resuelven mediante el mecanismo de las compras repetidas, que permite que los compradores penalicen a los vendedores cuyos servicios son de baja calidad. Pero puede ocurrir que la demanda sea inicialmente reducida, por ejemplo, cuando se trata de servicios especializados que responden a los requerimientos de un número limitado de empresas. Con frecuencia sucede que la rentabilidad social de la inversión para generar una oferta de estos servicios es elevada y, sin embargo, dicha oferta es inexistente debido a que los riesgos percibidos por los potenciales proveedores son demasiado altos.

Uno de los principales desafíos de las intervenciones dirigidas a promover la provisión de servicios de desarrollo empresarial es asegurar la sostenibilidad en el tiempo. Un programa mal diseñado o financiado con recursos no reembolsables puede generar relaciones de dependencia y condiciones artificiales que, tarde o temprano, debilitan a las empresas beneficiarias. Una opción a considerar es la utilización de subsidios parciales y decrecientes para la provisión de servicios de desarrollo empresarial, de manera que las empresas que reciben los servicios paguen por ellos, aportando un componente cada vez mayor. La sostenibilidad supone la capacidad de asegurar la continuidad de la oferta y la demanda de servicios de desarrollo empresarial, y para ello es preciso que, en algunos casos, los proveedores de estos servicios generen ingresos suficientes para cubrir, al menos, sus costos operativos. Al respecto, es preciso anotar que la disposición de las empresas a pagar por los servicios que reciben es un buen indicador de que dichos servicios son bien valorados y responden a sus requerimientos.

La intervención mediante políticas públicas debe orientarse entonces a construir instituciones de apoyo que hagan posible la provisión sostenible de servicios de desarrollo empresarial de calidad, atendiendo a la especificidad de cada industria o sector. Un espacio privilegiado son las organizaciones público-privadas en las que convergen asociaciones empresariales, agencias del gobierno central, gobiernos locales, universidades y centros de investigación. La inversión de recursos públicos en programas dirigidos a promover e institucionalizar la cooperación en estos espacios puede sustentarse por su impacto en el desarrollo local. El concepto de sostenibilidad se asocia a la expansión de la base tributaria

y al aumento de la recaudación fiscal, dos elementos que hacen posible la generación de los recursos requeridos para financiar dichos programas.

Es necesario destacar, sin embargo, que uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las pymes es la baja calidad de la educación básica y la formación técnica que reciben los empresarios y trabajadores. De hecho, el impacto de algunos servicios de desarrollo empresarial es mucho mayor cuando la persona que recibe dichos servicios cuenta con una buena formación. Este es el caso de la asistencia técnica, la capacitación y los servicios de consultoría. Es conveniente priorizar la inversión de recursos en el fortalecimiento de las instituciones educativas, particularmente en el ámbito de la formación técnica, pero también en la educación superior. Esto pasa por el establecimiento de sistemas de evaluación y acreditación de la calidad de los programas que se ofrecen, con mecanismos de monitoreo y seguimiento.

La debilidad del sistema educativo ciertamente limita la articulación productiva entre distintos estratos empresariales, por ejemplo mediante esquemas de subcontratación. Con frecuencia, las empresas de menor escala tienen dificultades para cumplir con los estándares de calidad o con los plazos de entrega exigidos por las grandes empresas. Pero también puede advertirse la desconfianza que aún existe sobre las ventajas de esta articulación. Por una parte, se afirma que las grandes empresas que subcontratan lo hacen principalmente para reducir costos, aprovechando los salarios más bajos que pagan los subcontratistas y evitando además el pago de beneficios sociales. También se afirma que esto les permite descargar en los subcontratistas todos los riesgos asociados a las fluctuaciones en la demanda. Por otra parte, en algunas empresas grandes persiste el prejuicio de que las empresas más pequeñas no reúnen las condiciones requeridas para responder a las exigencias de la subcontratación. Este prejuicio parte de un hecho real, pero al mismo tiempo limita la disposición de la gran empresa a invertir sus propios recursos en el desarrollo de potenciales proveedores.

En este contexto, pueden ponerse en marcha programas con los mecanismos e incentivos necesarios para facilitar la asistencia técnica y la transferencia de tecnología a lo largo de las cadenas de valor. La participación activa de las propias empresas en estos programas, desde la etapa de formulación y diseño, constituye una condición esencial para asegurar su viabilidad y pertinencia. Las pocas experiencias exitosas, generalmente promovidas y financiadas por organismos multilaterales, pueden servir como referencia²³.

²³ Un ejemplo destacado ha sido el Proyecto de Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCAGRO), durante el período 2005-2009. INCAGRO puso en marcha 487 subproyectos de ciencia, tecnología e innovación agraria, en cooperación con organizaciones

Baldwin (2012) sostiene al respecto que, en el nuevo contexto, la globalización no opera al nivel de los sectores productivos, sino al nivel más fino de las distintas etapas o actividades de las cadenas de valor, que comprenden desde la concepción y el diseño del producto, hasta el *marketing*, la distribución y los servicios posventa, pasando por la producción y el procesamiento de los insumos. Observa que hoy es más fácil avanzar en el proceso de industrialización, en la medida en que las empresas localizadas en un territorio determinado logren vincularse a las cadenas de valor que operan a escala global; ya no es necesario desarrollar en el país toda una industria o sector. Al mismo tiempo, sin embargo, advierte que dichas cadenas muestran un patrón de localización con un alto componente de concentración a escala regional. La distancia sigue siendo importante, incluso en un contexto de difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones, debido a que la coordinación de las actividades a lo largo de estas cadenas aún requiere de interacciones “cara a cara”.

Uno de los factores críticos para avanzar en la articulación con estas cadenas y en la convergencia productiva es la participación de actores calificados y motivados para liderar procesos de desarrollo productivo. Dependiendo de las peculiaridades históricas e institucionales de cada sector, región o localidad, estos actores pueden provenir de una empresa líder, una asociación de pymes, el gobierno local, una universidad o una organización no gubernamental. Dada la diversidad cultural y la heterogeneidad productiva examinada con anterioridad, los actores líderes no solo deben contar con una buena formación profesional, sino también con las capacidades de persuasión y las destrezas requeridas para operar e interactuar en los distintos estratos empresariales.

La función central de estos agentes, identificados en la literatura como “emprendedores políticos”, es identificar y liderar la remoción de los obstáculos que limitan la articulación empresarial y los eslabonamientos productivos, con el fin de potenciar la capacidad de competir de las empresas. Para ello deben ser capaces de persuadir a los empresarios de las ventajas de la cooperación y de resolver los complejos problemas de acción colectiva que se presentan a nivel local y sectorial, incluso los vinculados

de productores, empresas, organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas, universidades y centros internacionales de investigación y promoción, con un presupuesto total en torno a los 111 millones de soles. Las evaluaciones realizadas arrojan resultados positivos, con tasas de retorno elevadas en casi todos los proyectos. La adopción y difusión de nuevas tecnologías se traduce en incrementos en los costos de producción, pero también en tasas más elevadas de aumento de la productividad, que permiten cubrir los mayores costos, generando así cada vez más beneficios positivos para los productores. Asimismo, en muchos casos se observan aumentos significativos en los precios al productor, así como en los rendimientos, la calidad y las cantidades producidas, lo que ha tenido un impacto positivo en el empleo (Távora, 2010).

a la provisión de servicios de desarrollo empresarial. Los servicios que brindan estos agentes constituyen, en sí mismos, un bien público, por lo que el Estado debe asegurar su provisión. Taylor (1987) sostiene al respecto que los “emprendedores políticos” deben ser capaces de inyectar nuevos recursos e ideas y, al mismo tiempo, provocar cambios en las preferencias, actitudes, creencias y expectativas de las redes y los grupos en los que operan. Una metáfora sugerente sobre la naturaleza de estos agentes, que vinculan a diferentes organismos e instituciones, es la de una araña que teje su red (Carazo, Flit y Hurtado, 2000).

Por último, el acceso al crédito resulta esencial para facilitar la articulación productiva y reducir las brechas de productividad entre sectores y estratos empresariales. Cabe destacar que la expansión de las instituciones dedicadas a las microfinanzas ha sido gravitante en el financiamiento de empresas de pequeña escala y de familias de bajos ingresos. Sin embargo, la gran mayoría de estas instituciones ofrece créditos de corto plazo, principalmente para consumo y capital de trabajo, pero no financiamiento para proyectos de inversión con plazos más largos de maduración. En términos generales, puede afirmarse que las empresas de menor tamaño no tienen acceso al crédito para financiar su crecimiento. Por ello, también es necesaria la participación activa del Estado en la tarea de repotenciar la banca de desarrollo.

Bibliografía

- Altenburg, T. y A. Stamm (2004), "Towards a more effective provision of business services", Discussion Paper, N° 4, Bonn, German Development Institute.
- Altenburg, T. y C. Von Drachenfels (2006), « The new minimalist approach to private sector development: a critical assessment", *Development Policy Review*, vol. 4, N° 4.
- Baldwin, R. (2012), "Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going", *CTEI Working Papers*, Ginebra, Centre for Trade and Economic Integration (CTEI).
- Carazo, M., I. Flit y A. Hurtado (2000), *Estrategia Nacional de Desarrollo de la Innovación y la Productividad en el Perú. Elementos para una propuesta*, Lima, Ministerio de Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI)/Red de CITES.
- De Vries, G. y A. Hofman (2007), *Sectoral Database for Latin America: Sources and Methods*, Groningen Growth and Development Centre.
- EUROSTAT (2008), *Eurostat Manual of Supply, Use and Input-Output Tables*, Luxemburgo, Comunidades Europeas.
- Fagerberg, J. (2000), "Technological progress, structural change and productivity growth: a comparative study", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 11, N° 4.
- Felix, David (1989), "Import Substitution and Late Industrialization: Latin America and Asia Compared", *World Development*, vol. 4, N° 9.
- Gonzales de Olarte, E. (2013), "La economía peruana 1950 – 2007: análisis estructural", Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, en prensa.
- (1998), "El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997", *serie Análisis Económico*, N° 18, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Hausmann, R. y B. Klinger (2007), *Growth Diagnostic: Peru*, Cambridge, Center for International Development, Harvard University.
- Hirschman, A. (1962), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, New Haven Press.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2011), *Ficha Técnica de la Encuesta Nacional de Hogares Sobre Condiciones de Vida y Pobreza – ENAHO 2011*, Lima.
- (2010a), *Ficha Técnica del IV Censo Nacional Económico 2008*, Lima.
- (2010b), *IV Censo Nacional Económico 2008. Perú: indicadores económicos-financieros empresariales*, Lima.
- (2001), *Multiplicadores de la economía peruana. Aplicación de la TIP 1994*, Lima, Dirección de Cuentas Nacionales.
- (2000), *Tablas insumo-producto de la economía peruana 1994 (Año Base 1994)*, Lima, Dirección de Cuentas Nacionales.
- Jiménez, F., G. Aguilar y J. Kapsoli (1999), *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Lopez-Gonzalez, J. y P. Holmes (2011), "The nature and evolution of vertical specialisation (VS): What is the role of preferential trade agreements?", *NCCR Working Paper*, N° 41, mayo.
- Maudos, J., J. Pastor y L. Serrano (2008), "Explaining the US-EU productivity growth gap: structural change vs. intra-sectoral effect", *Economics Letters*, vol. 100, N° 2.

- Mazumdar, Dipak y Sandip Sarkar (2009), "The employment problem in India and the phenomenon of the 'missing middle'", *The Indian Journal of Labour Economics*, vol. 52, N° 1, Center for International Studies, University of Toronto.
- Miller, R. (2008), "Regional and interregional input-output analysis", *Methods of Interregional and Regional Analysis*, Waslter Isard y otros, Londres, Ashgate Publishing.
- Miller, R. y P. Blair (2009), *Input Output Analysis. Foundations and Extensions*, Cambridge, Cambridge, University Press.
- Peneder, M. (2003), "Industrial structure and aggregate growth", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 14, N° 4.
- Rodrik, D. (2005), "Políticas de diversificación económica", *Revista de la CEPAL*, N° 87 (LC/G.2287-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Singh, L. (2004), "Technological progress, structural change and productivity growth in manufacturing sector of South Korea", *World Review of Science, Technology and Sustainable Development*, vol. 1, N° 1.
- Távora, J. (2010), "Política industrial y desarrollo en el Perú", *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015*, J. Rodríguez y M. Tello, Lima, Fondo Editorial PUCP.
- Taylor, M. (1987), *The Possibility of Cooperation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Villarán, F. (2007), "Políticas e instituciones de apoyo a la MYPE en el Perú", Lima, SASE.
- ___ (2000), "Las PYMEs en la estructura empresarial peruana", Lima, SASE.

Anexo I.A

Anexo estadístico

Cuadro I.A.1
Multiplicadores de producción, 1994 y 2007 (matrices nacionales 33x33)

	1994	2007	Cambio (en porcentajes)
Minería y extracción de hidrocarburos			
Petróleo crudo	1,51	1,51	0,09
Minerales	1,45	1,41	-2,98
Finanzas, seguros e inmuebles			
Finanzas y seguros	1,52	1,46	-3,77
Alquiler de vivienda	1,12	1,19	5,48
Electricidad y agua			
Electricidad y agua	1,44	1,66	15,03
Industria			
Otros alimentos	1,96	1,93	-1,42
Harina de pescado	1,93	2,05	5,87
Azúcar	2,09	1,99	-4,43
Bebidas y tabaco	1,88	1,73	-8,02
Textiles	2,08	1,75	-15,95
Vestidos	1,97	1,93	-1,94
Cuero y calzado	2,16	1,90	-11,99
Maderas	1,99	1,88	-5,93
Papel	1,82	1,69	-7,56
Imprenta	1,75	1,59	-9,28
Químicos	1,69	1,62	-4,05
Derivados del petróleo	1,95	1,64	-16,09
Caucho y plásticos	1,51	1,34	-11,46
Productos minerales no metálicos	1,73	1,70	-1,84
Siderurgia	1,77	1,69	-4,56
Metales no ferrosos	2,30	1,76	-23,30
Productos metálicos diversos	1,67	1,55	-7,25
Maquinaria	1,78	1,81	1,75
Materiales de transporte	1,98	1,65	-16,57
Otras manufacturas	1,77	1,76	-0,09
Construcción			
Construcción	1,78	2,23	24,98
Transporte y comunicaciones			
Transporte y comunicaciones	1,64	1,74	5,99
Servicios sociales y personales			
Servicios diversos	1,57	1,61	2,36
Educación y salud	1,49	1,39	-6,64
Servicios de gobierno	1,46	1,56	6,49
Comercialización			
Comercialización	1,52	1,63	7,19
Agricultura, caza, silvicultura y pesca			
Agropecuario	1,39	1,33	-4,51
Pesca y productos	1,73	1,55	-10,47

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tablas Insumo-Producto 1994 y 2007.

Nota: Los valores del cuadro se interpretan como el impulso de la producción en toda la economía, que resulta de un aumento de un nuevo sol en la demanda final del sector (véase el anexo metodológico).

Cuadro I.A.2
Coefficientes directos y multiplicadores de bienes importados, 1994 y 2007
(matrices nacionales 33x33)

	Coefficientes directos			Multiplicadores simples		
	1994	2007	Cambio (en porcentajes)	1994	2007	Cambio (en porcentajes)
Minería y extracción de hidrocarburos						
Petróleo crudo	0,08	0,07	-16	0,12	0,13	8
Minerales	0,04	0,06	69	0,07	0,12	62
Finanzas, seguros e inmuebles						
Finanzas y seguros	0,06	0,05	-10	0,09	0,09	0
Alquiler de vivienda	0,00	0,01	216	0,01	0,03	164
Electricidad y agua						
Electricidad y agua	0,03	0,05	55	0,06	0,13	98
Industria						
Otros alimentos	0,10	0,15	53	0,15	0,26	73
Harina de pescado	0,02	0,03	53	0,08	0,19	120
Azúcar	0,01	0,05	264	0,07	0,17	140
Bebidas y tabaco	0,11	0,20	75	0,18	0,32	73
Textiles	0,09	0,18	106	0,17	0,28	70
Vestidos	0,07	0,10	38	0,14	0,23	59
Cuero y calzado	0,06	0,08	43	0,15	0,22	42
Maderas	0,10	0,09	-5	0,17	0,21	21
Papel	0,15	0,25	70	0,20	0,37	82
Imprenta	0,13	0,22	69	0,19	0,34	76
Químicos	0,16	0,24	53	0,22	0,33	53
Derivados del petróleo	0,12	0,46	278	0,19	0,53	171
Caucho y plásticos	0,32	0,51	57	0,37	0,57	55
Productos minerales no metálicos	0,14	0,11	-18	0,20	0,20	1
Siderurgia	0,14	0,27	88	0,20	0,35	76
Metales no ferrosos	0,07	0,05	-26	0,14	0,12	-17
Productos metálicos diversos	0,15	0,33	117	0,21	0,42	98
Maquinaria	0,17	0,19	10	0,23	0,28	24
Materiales de transporte	0,13	0,21	60	0,22	0,31	44
Otras manufacturas	0,14	0,06	-55	0,19	0,15	-21
Construcción						
Construcción	0,05	0,08	71	0,12	0,26	114
Transporte y comunicaciones						
Transporte y comunicaciones	0,08	0,09	22	0,12	0,20	66
Servicios sociales y personales						
Servicios diversos	0,04	0,04	-1	0,08	0,11	35
Educación y salud	0,02	0,03	55	0,05	0,07	24
Servicios de gobierno	0,04	0,05	10	0,07	0,12	58
Comercialización						
Comercialización	0,02	0,06	258	0,05	0,14	159
Agricultura, caza, silvicultura y pesca						
Agropecuario	0,04	0,09	161	0,06	0,13	122
Pesca y productos	0,05	0,10	90	0,11	0,21	86

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tablas Insumo-Producto 1994 y 2007.

Nota: Los multiplicadores simples del cuadro se interpretan como el valor total de bienes importados generados en toda la economía, que resulta de un aumento de un nuevo sol en la demanda final del sector (véase el anexo metodológico).

Cuadro I.A.3
Coefficientes directos y multiplicadores de valor agregado, 1994 y 2007
(matrices nacionales 33x33)

	Coefficientes directos			Multiplicadores simples		
	1994	2007	Cambio (en porcentajes)	1994	2007	Cambio (en porcentajes)
Minería y extracción de hidrocarburos						
Petróleo crudo	0,60	0,61	1	0,88	0,87	-1
Minerales	0,69	0,68	-1	0,93	0,88	-5
Finanzas, seguros e inmuebles						
Finanzas y seguros	0,62	0,66	6	0,91	0,91	0
Alquiler de vivienda	0,92	0,87	-5	0,99	0,97	-2
Electricidad y agua						
Electricidad y agua	0,71	0,55	-22	0,94	0,88	-6
Industria						
Otros alimentos	0,29	0,24	-15	0,85	0,74	-13
Harina de pescado	0,43	0,30	-30	0,92	0,81	-11
Azúcar	0,24	0,30	24	0,93	0,83	-11
Bebidas y tabaco	0,35	0,34	-2	0,82	0,68	-16
Textiles	0,31	0,35	14	0,83	0,71	-14
Vestidos	0,40	0,36	-10	0,86	0,77	-10
Cuero y calzado	0,32	0,39	21	0,85	0,78	-8
Maderas	0,32	0,38	18	0,83	0,79	-5
Papel	0,38	0,33	-13	0,80	0,63	-21
Imprenta	0,43	0,42	-3	0,81	0,66	-18
Químicos	0,43	0,37	-14	0,78	0,66	-15
Derivados del petróleo	0,26	0,12	-52	0,81	0,47	-41
Caucho y plásticos	0,36	0,28	-24	0,63	0,43	-32
Productos minerales no metálicos	0,42	0,44	6	0,80	0,80	0
Siderurgia	0,40	0,31	-22	0,80	0,65	-19
Metales no ferrosos	0,19	0,45	138	0,86	0,88	3
Productos metálicos diversos	0,45	0,33	-26	0,79	0,58	-26
Maquinaria	0,38	0,33	-13	0,77	0,72	-7
Materiales de transporte	0,31	0,39	28	0,78	0,69	-12
Otras manufacturas	0,41	0,47	15	0,81	0,85	5
Construcción						
Construcción	0,49	0,47	-4	0,88	1,02	16
Transporte y comunicaciones						
Transporte y comunicaciones	0,54	0,46	-15	0,88	0,79	-9
Servicios sociales y personales						
Servicios diversos	0,61	0,59	-4	0,92	0,89	-3
Educación y salud	0,69	0,73	6	0,95	0,93	-1
Servicios de gobierno	0,68	0,62	-9	0,93	0,89	-4
Comercialización						
Comercialización	0,67	0,54	-19	0,95	0,84	-11
Agricultura, caza, silvicultura y pesca						
Agropecuario	0,71	0,69	-3	0,94	0,87	-8
Pesca y productos	0,53	0,57	6	0,89	0,79	-11

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tablas Insumo-Producto 1994 y 2007.

Nota: Los multiplicadores simples del cuadro se interpretan como el valor total de valor agregado generado en toda la economía, que resulta de un aumento de un nuevo sol en la demanda final del sector (véase el anexo metodológico).

Cuadro I.A.4
Cuadro de insumo-producto 8 x 3 a precios corrientes, 2007
 (En millones de nuevos soles y empleos)^a

	Matriz de producción				Oferta			Total Oferta
	P	M	G	Producción	Importaciones	Impuestos		
Agricultura, ganadería y pesca	26 007	3 147	2 022	31 176	3 237	10 044	44 457	
Extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos	1 358	1 170	62 581	65 109	9 455	1 348	75 912	
Manufactura	31 479	31 178	105 750	168 407	55 267	57 160	280 834	
Construcción	13 638	11 743	12 679	38 060	390	796	39 246	
Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos	20 009	13 030	19 420	52 459	5	-47 995	4 469	
Transporte, almacenamiento, correo y mensajería	19 751	3 371	14 447	37 569	2 078	-685	38 962	
Alojamiento y restaurantes	13 051	4 919	3 016	20 986	1 047	899	22 932	
Otros servicios	31 221	29 443	89 698	150 362	5 778	4 936	161 076	
Total	156 514	97 278	310 336	564 128	77 257	26 503	667 888	

Cuadro I.A.4 (conclusión)

Descripción	Demanda intermedia (DI)			Demanda final (DF)					Total demanda		
	P	M	G	Hogares	Gobierno	Cuenta de capital	Flujo de stock	Exportaciones		Total demanda final	
Agricultura, ganadería y pesca	11 541	4 483	11 644	27 668	12 561	2	1 066	1 002	2 158	16 789	44 457
Extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos	728	737	27 840	29 305	0	0	3 101	462	43 044	46 607	75 912
Manufactura	37 154	27 931	59 102	124 187	81 802	267	21 848	5 089	47 641	156 647	280 834
Construcción	369	227	1 516	2 112	150	0	36 935	49	0	37 134	39 246
Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos	1 879	306	1 321	3 506	958	0	0	0	5	963	4 469
Transporte, almacenamiento, correo y mensajería	3 815	3 837	12 686	20 338	15 719	0	0	0	2 905	18 624	38 962
Alojamiento y restaurantes	139	414	1 623	2 176	18 146	0	0	0	2 610	20 756	22 932
Otros servicios	6 120	13 505	42 021	61 646	62 980	33 155	942	-58	2 411	99 430	161 076
Total	61 745	50 988	158 205	270 938	192 316	33 424	63 892	6 544	100 774	396 950	667 888
VAB	94 769	46 561	151 860	293 190							
Remuneración asalariados	18 371	17 838	61 918	98 127							
Otros impuestos sobre la producción	33	189	1 295	1 517							
Ingresos de explotación	76 365	28 534	88 647	193 546							
Excedente bruto de explotación	10 908	28 534	88 647	128 089							
Ingreso mixto	65 457	0	0	65 457							
Producción bruta	156 514	98 001	309 613	564 128							
Población activa ocupada	11 449 067	1 645 963	2 235 431	15 330 461							
Remunerado	3 249 389	1 645 963	2 235 431	7 130 783							
No remunerado	8 199 678	0	0	8 199 678							

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática, Tabla Insumo-Producto 2007.

Nota: P: pequeña empresa (1 a 10 trabajadores); M: mediana empresa (11 a 100 trabajadores); G: gran empresa (101 trabajadores o más).

^a La información se presenta a un nivel de actividades y estratos de unidades productivas.

Anexo I.B

Anexo metodológico

1. Fuentes de información

En la primera parte del estudio se emplea una serie de productividad del empleo a nivel sectorial, expresada en términos reales (nuevos soles de 1994), que cubre el período 1960-2011. Esta serie está compuesta por el empalme de dos series relacionadas. La primera corresponde a la “10-sector database”, elaborada por el Groningen Growth and Development Centre (GGDC), que abarca el período 1960-2004. La segunda serie cubre el período 2004-2011 y es estimada por los autores utilizando información de empleo sectorial anual a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2004-2011 (tomando las definiciones sectoriales de la “10-sector database” en el cuadro B1) y la información del valor agregado sectorial anual de la CEPAL (disponible en la página web de la Comisión). Debido a las diferencias de niveles entre la serie de productividad del GGDC y la calculada por los autores, se procedió a tomar las tasas de crecimiento anuales de la productividad sectorial de la segunda serie y se las aplicó a la primera comenzando por el último año (2004)²⁴. Esto permitió construir una única serie continua de productividad sectorial consistente entre ambas fuentes de información. En la segunda parte del estudio se emplean datos del Censo Nacional Económico de 2007 y de los cuadros de insumo-producto 1994 y 2007 a precios de productor.

A continuación, se describen las características de cada una de las fuentes de información usadas, sobre la base de De Vries y Hofman (2007), el INEI (2000, 2010 y 2011) y la CEPAL, así como de entrevistas con personal del INEI²⁵.

a) Groningen Growth and Development Centre (GGDC) – “10-sector database”

Los datos de productividad para el período 1960-2004 fueron tomados de la “10-sector database” elaborada por el Groningen Growth and Development Centre (GGDC). Esta base de datos provee información

²⁴ Es posible mostrar matemáticamente que la suma de las series extrapoladas de valor agregado para cada sector no coincide con la serie extrapolada de valor agregado total. Para corregir esto, para cada año extrapolado se calculó la suma del valor agregado sectorial y se halló la participación de cada sector en este total. A continuación, para cada año se multiplicaron las proporciones de cada sector por la serie de valor agregado total extrapolado. Estos valores, de 2005 a 2011, junto con los del GGDC para los años anteriores, permiten construir la serie 1960-2011.

²⁵ Los autores agradecen la información brindada por José Luis Huertas y Máximo Fajardo, de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INEI.

consistente de largo plazo acerca del valor agregado y el empleo para nueve países latinoamericanos, entre los que se encuentra el Perú. Mediante el empleo de un marco común de definiciones, la información del GGDC permite realizar comparaciones internacionales de la evolución y el crecimiento de la productividad del empleo a precios constantes (nuevos soles de 1994). Las series están definidas para nueve actividades económicas que cubren la totalidad de los códigos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU), según se muestra en el cuadro I.B.1.

Cuadro I.B.1
Clasificación de actividades de la base del Groningen Growth and Development Centre (GGDC)

Sector	División CIIU 3
1 Agricultura, caza, silvicultura y pesca	01-05
2 Minería y canteras	10-14
3 Manufactura	15-37
4 Electricidad, gas y agua	40-41
5 Construcción	45
6 Venta al por mayor y menor, restaurantes y hoteles	50-55
7 Transportes, almacenamiento y comunicaciones	60-64
8 Finanzas, seguros e inmuebles	65-74
9 Servicios comunitarios, personales, sociales y de gobierno ^a	75-99

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Groningen Growth and Development Centre (GGDC).

^a Para los países europeos de la base, Servicios de gobierno constituye un sector en sí mismo. No obstante, en el caso latinoamericano, este se incluyó en el sector de Servicios comunitarios, personales y sociales.

Las series incluidas en la “10-sector database” cumplen con los siguientes criterios:

- a) Consistencia intertemporal de las series de producto y empleo.
- b) Consistencia internacional en términos de clasificaciones industriales y conceptos de producto y empleo.
- c) Consistencia interna entre PIB y empleo.

La estrategia para construir el valor agregado a precios constantes fue usar, primero, las series de tiempo sectoriales en valores reales (nuevos soles de 1994) provistas por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), que cubren el período 1991-2005. Para años anteriores se emplearon las tasas de crecimiento históricas presentadas en varias ediciones del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* de la CEPAL (período 1980-1990), las Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (período 1953-1979) y las series históricas de crecimiento de América Latina de la CEPAL (1950-

1952). Finalmente, las series para el período 1953-1990 se unieron con las provistas por el BCRP (1991-2005) mediante el empleo de tasas de crecimiento para formar la serie total.

En tanto, para construir la serie de empleo por actividad económica se calculó, en primer lugar, la serie de empleo total. Debido a las diferencias de los estimados de niveles provenientes de las encuestas de hogares y de las encuestas de establecimientos, se recurrió a los estimados de población económicamente activa del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, que cubren el período 1970-2005. En segundo lugar, se halla el empleo sectorial aplicando las ponderaciones de empleo a partir del Censo de Población y Vivienda de 1993. Para las décadas anteriores se emplearon los datos censales de población del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (período 1960-1970) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1981). Para los años posteriores a 1993 se toman los datos del INEI. En tercer lugar, para estimar tasas de crecimiento anuales del empleo sectorial, se emplearon las encuestas de hogares realizadas entre 1970 y 2005. Para los años anteriores se halla la tasa de crecimiento del empleo sectorial por interpolación, usando las tasas de crecimiento anual medio de cada sector a partir de información de los censos²⁶.

Vale mencionar que la consistencia internacional en relación con las estadísticas de empleo y valor agregado es alta debido a que los países incluidos en la “10-sector database” basan la clasificación de sus actividades en la CIIU, de carácter uniforme. Sin embargo, el uso de esta clasificación hace difícil distinguir los servicios comunitarios, personales y sociales de los servicios de gobierno, ya que la CIIU solo toma en cuenta el tipo de actividad y no el tipo de propiedad, organización legal o modo de operación (por ejemplo, las actividades de salud y educación pueden ser ofrecidas por instituciones privadas y de gobierno). Por esta razón, en el caso del Perú, ambos sectores forman un solo sector (servicios comunitarios, personales, sociales y de gobierno). Asimismo, el aporte del sector informal en el valor agregado, amplio en la mayoría de los países latinoamericanos, no es corregido por el GGDC, sino que toma los valores informados por la institución oficial (el INEI).

b) Encuesta Nacional de Hogares (ENAH)

La Encuesta Nacional de Hogares constituye una fuente de información primaria que recoge, mediante entrevista directa, datos sobre las condiciones de vida y la pobreza de la población. Está compuesta por

²⁶ El sector agrícola constituye una excepción de estos estimados sectoriales, dado que sus tasas de crecimiento anual se tomaron de la base de datos agrícola del GGDC. Esto se debe a que en las encuestas de hogares se subestiman los datos de dicho sector, ya que la muestra de estas encuestas se concentra en el ámbito urbano.

módulos que reúnen información sobre las características de la vivienda y de los miembros del hogar, así como sobre educación, salud, ingresos, gastos, empleo y demás.

El tipo de muestra es probabilístico, estratificado, de múltiples etapas y de área, a un nivel de confianza de los estimados del 95%. La población estudiada está constituida por el conjunto de viviendas particulares y sus ocupantes del área urbana y rural del país, incluidos los 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao²⁷. A 2011, el tamaño de la muestra de viviendas en el ámbito nacional es de 26.456, de las cuales, 16.368 corresponden al área urbana y 10.088 pertenecen al área rural. En el ámbito urbano, la unidad primaria de muestreo (UPM) es el centro poblado urbano con 2.000 habitantes y más, la unidad secundaria de muestreo (USM) es el conglomerado (en promedio, 80 viviendas particulares) y la unidad terciaria de muestreo (UTM) es la vivienda particular. En el ámbito rural, la unidad primaria de muestreo es de dos tipos: el centro poblado urbano de entre 500 habitantes y 2.000 habitantes y el área de empadronamiento rural (en promedio, 100 viviendas particulares). La unidad secundaria de muestreo también es de dos tipos: el conglomerado (en promedio, 80 viviendas particulares) y la vivienda particular. La unidad terciaria de muestreo es la vivienda particular. Es importante señalar que, a pesar de que la encuesta se viene ejecutando en forma continua desde mayo de 2003, es estrictamente comparable a partir de 2004 debido a los cambios muestrales ocurridos con anterioridad a ese año.

Para el presente estudio es de especial interés el módulo 500 de las ENAHO anuales para el período 2004-2011. Dicho módulo recoge información sobre el empleo de los hogares, lo que permite hallar una serie de tiempo de la población a nivel nacional empleada en las nueve actividades económicas definidas por la “10-sector database” del GGDC, siguiendo la clasificación de estas en términos de la CIIU Rev. 3 (véase el cuadro I.B.1).

Para que las estimaciones derivadas de la ENAHO sean representativas de la población, se multiplicaron los datos muestrales por los factores de expansión calculados según el diseño muestral. Estos factores se obtienen de acuerdo con los siguientes componentes: el factor básico de muestreo (que equivale al inverso de su probabilidad final de selección), los factores de ajuste por la no entrevista y los factores de ajuste de acuerdo con el componente demográfico y la corrección de los sesgos por no respuesta.

²⁷ Se excluye del estudio a los miembros de las fuerzas armadas que viven en cuarteles, campamentos, barcos y demás, así como a la población residente en viviendas colectivas, como hospitales, cuarteles, comisarías, hoteles, asilos, claustros religiosos, centros de reclusión y otros.

c) CEPAL – CEPALSTAT Bases de datos y publicaciones estadísticas

La base CEPALSTAT constituye un compilado de datos de variables demográficas, sociales, económicas y ambientales producidas por organizaciones internacionales y por los organismos oficiales de los países latinoamericanos incluidos en la base²⁸. Para el presente estudio es de especial interés la serie de valor agregado por actividad económica expresada en nuevos soles de 1994.

Es importante mencionar que la razón por la cual se recurre a CEPALSTAT antes que a la información de valor agregado provista por las oficinas nacionales del Perú (BCRP o INEI) es el nivel de menor desagregación de estas en comparación con el de la primera. Los datos del BCRP y del INEI desagregan la información del valor agregado en ocho sectores (agricultura, pesca, minería, manufactura, electricidad y agua, construcción, comercio y otros servicios). En esta base, los sectores de actividades financieras, inmobiliarias, empresariales y de alquiler, transporte, almacenamiento y comunicaciones, y administración pública se encuentran dentro del sector “otros servicios”. Por el contrario, la información provista por la CEPAL presenta datos al mismo nivel (y bajo la misma definición) que los sectores de la “10-sector database”. Al conjugarse estos con los datos sectoriales de empleo de la ENAHO para el período 2004-2011, se obtiene una serie de productividad compatible al mismo nivel de desagregación que la del GGDC.

d) IV Censo Nacional Económico (CENEC)

El Censo Nacional Económico constituye una fuente de información primaria a nivel poblacional del INEI. El levantamiento de la información se realizó entre julio y septiembre de 2008. Los objetivos son: i) conocer el número de empresas, ii) revelar a qué se dedica cada una de estas empresas, iii) ubicarlas en el espacio y iv) obtener información sobre las actividades económicas que permita actualizar las cuentas nacionales.

La unidad estadística corresponde al establecimiento. La categoría del establecimiento, o sea, la dependencia en relación con otro de la misma empresa o propietario, corresponde a una de las siguientes:

- d) Único: aquel que no depende de otro, de modo que la empresa y el establecimiento constituyen una sola unidad.
- e) Principal: aquel denominado “casa matriz”, donde se conduce la actividad económica de la empresa. De este dependen otros establecimientos, denominados “sucursales”.

²⁸ Véase [en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e.

- f) Sucursal: aquel que depende de otro establecimiento principal o casa matriz.
- g) Auxiliar: aquel que pertenece al establecimiento principal, pero en el que no se realiza actividad productiva. Generalmente se trata de un almacén, garaje, taller de reparación u otro.

Es importante señalar que solo se consideran los establecimientos que contaban con alguna indicación visible y externa de que dentro se llevaba a cabo una actividad económica. Asimismo, no se censaron los establecimientos sin un local fijo. Como consecuencia, no fueron consideradas las empresas que operan a puerta cerrada, las actividades de los hogares en calidad de empleadores ni las actividades ambulantes.

La cobertura temporal de los datos en el CENEC se refiere a 2007, por lo que en este censo solo se incluyen las empresas que tuvieron actividad económica en ese año. La cobertura espacial es únicamente urbana, según la información provista por los Censos Nacionales 2007 (XI de Población y VI Vivienda). Por tanto, no se registraron las actividades económicas correspondientes a los sectores de agricultura, ganadería o extracción de madera.

Hay otros dos sectores productivos que tampoco se incluyen en el CENEC. El primero es el sector de administración pública y defensa, debido a que se dispone de registros administrativos cuya información se obtiene directamente de las propias entidades del Estado. Esto incluye las organizaciones y los órganos extraterritoriales, cuya información se obtiene a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. El segundo corresponde a empresas del sector financiero, es decir, bancos, financieras, compañías de seguros, cooperativas de ahorro y crédito, cajas municipales y otras. Esto se debe a que la información de estos subsectores no está a cargo del INEI sino de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). En el CENEC tampoco se incluye información de los mercados callejeros ni de los locales que agrupan establecimientos que realizan ventas directas al público.

El levantamiento de datos se llevó a cabo mediante dos formularios según el tamaño de las empresas. Aquellas cuya facturación no superó las 300 unidades impositivas tributarias (UIT) recibieron un formulario impreso, mientras que el resto recibió un formulario digital con un detalle mayor de datos. Uno de los problemas de la información recogida mediante ambos formularios es la gran cantidad de empresas que no indicaron el número de empleados. En particular, muchas de las empresas que llenaron los formularios digitales, debido a que contaban con filiales, no detallaron el número de empleados en cada una de las sucursales, sino que lo agregaron al domicilio fiscal.

Un problema adicional del CENEC está relacionado con el registro del RUC. Algunos establecimientos censados no declararon el RUC de la empresa o dieron información incorrecta. La proporción de establecimientos que incurren en este problema representa el 45% del total, por lo que fueron declarados por el INEI como informales (sin que algunos efectivamente lo sean).

e) Cuadros de insumo-producto de 1994 y 2007

Los cuadros de insumo-producto elaborados por el INEI se definen como el conjunto integrado de matrices que proporcionan un análisis detallado del proceso de producción y utilización de los bienes y servicios nacionales e importados, así como el ingreso generado en dicha producción por las actividades económicas. La elaboración de estos cuadros requirió información de diferentes fuentes, como censos económicos, agropecuarios y de población y vivienda, registros administrativos y estudios sectoriales, donde no existe información estadística regular.

- a) Los cuadros de insumo-producto para ambos años corresponden a un conjunto de cuatro matrices.
- b) Matriz cuadrada de demanda intermedia, que refleja los flujos de bienes y servicios interindustriales.
- c) Matriz rectangular de oferta total, que muestra el total de productos que serán utilizados en la demanda intermedia.
- d) Matriz rectangular de demanda final, que muestra la utilización final de los productos en la economía.
- e) Matriz rectangular de valor agregado, que muestra el pago a los factores de producción por incurrir en el proceso de producción.

Debido a cambios en la medición de las actividades, el número de actividades económicas consideradas en los cuadros de insumo-producto de 1994 es menor que el número de sectores de los cuadros de 2007. Esto lleva a que la dimensión de cada una de las matrices anteriores varíe en términos de filas (columnas en el caso de la matriz de valor agregado). Asimismo, el número de columnas de las matrices de demanda final y oferta total, y de filas de la matriz de valor agregado, también varía. Mientras que la matriz de demanda final del cuadro de insumo-producto de 1994 presenta seis columnas —correspondientes a demanda final total, consumo de hogares, consumo de gobierno, exportaciones, formación bruta de capital y variación de existencias—, el cuadro de insumo-producto de 2007 presenta además un vector columna referido a la demanda final de las instituciones sin fines de lucro. Por su parte, la matriz de oferta total de 1994 presenta seis columnas —referidas a oferta total, producción total a valores básicos, importaciones CIF, derechos arancelarios, márgenes de

distribución a valores básicos e impuestos a la producción e importación— y el cuadro de insumo-producto de 2007 presenta además dos vectores columna referidos a subsidios e impuesto al valor agregado no deducible. Finalmente, la matriz rectangular de valor agregado de 1994 presenta cinco filas, correspondientes a remuneraciones, impuestos y subsidios a la producción, excedente de explotación, consumo de capital fijo y valor agregado bruto. La matriz de 2007 presenta además una fila referida al ingreso mixto.

Para lograr resultados comparables entre ambos años con los multiplicadores de los cuadros de insumo-producto fue necesario estandarizar ambos a un nivel de sectores, de modo que resulten en el mismo número de actividades comunes. El resultado de esto (cuadro I.B.2) es un conjunto de cuadros de insumo-producto agregados a 33 sectores para ambos años.

Cuadro I.B.2
Equivalencia de los sectores de los cuadros de insumo-producto de 1994 y 2007

Cuadro de insumo-producto 2007 (54 sectores)	Cuadro de insumo-producto 1994 (45 sectores)	Cuadro de insumo-producto compatible (33x33 sectores)
1 Agropecuarios, caza y silvicultura	1 Agropecuarios, caza y silvicultura	1 Productos agropecuarios, caza y silvicultura
2 Productos de la pesca y acuicultura	2 Productos de la pesca	2 Pesca y productos de la pesca
3 Petróleo crudo, gas natural y servicios conexos	3 Petróleo crudo	3 Petróleo crudo
4 Productos minerales y servicios conexos	4 Productos minerales	4 Productos minerales
6 Preservación de pescado	6 Preservación de pescado	5 Otros alimentos
10 Productos lácteos	5 Productos lácteos	
11 Productos de molinería, fideos, panadería y otros	8 Productos de molinería y panadería	
5 Carnes, cueros y subproductos	10 Otros productos alimenticios	
8 Conservas, frutas y vegetales		
9 Aceites y grasas		
13 Otros productos alimenticios		
14 Alimentos preparados animales		
7 Harina y aceite de pescado	7 Harina y aceite de pescado	6 Harina y aceite de pescado
12 Azúcar	9 Azúcar	7 Azúcar
15 Bebidas y productos del tabaco	11 Bebidas y productos de tabaco	8 Bebidas y productos de tabaco
16 Textiles	12 Productos textiles	9 Productos textiles
17 Prendas de vestir	13 Prendas de vestir	10 Prendas de vestir
18 Cuero y calzados	14 Cuero y artículos de cuero y calzado	11 Cuero y artículos de cuero y calzado
	15 Calzado	
34 Muebles	16 Muebles de madera y metal	12 Muebles de madera y metal
19 Madera y productos de madera		
20 Papel y productos de papel	17 Papel y productos de papel	13 Papel y productos de papel
21 Productos de imprenta y reproducción de grabaciones	18 Productos de imprenta y edición	14 Productos de imprenta y edición
23 Sustancias químicas básicas y abonos	19 Productos químicos básicos y abonos	15 Productos químicos
25 Productos farmacéuticos y medicamentos	20 Productos farmacéuticos y medicamentos	
24 Productos químicos	21 Otros productos químicos	
22 Petróleo refinado	22 Petróleo refinado	16 Derivados del petróleo
26 Productos de caucho y plástico	23 Productos de caucho y plástico	17 Productos de caucho y plástico

Cuadro B2 (conclusión)

Cuadro de insumo-producto 2007 (54 sectores)	Cuadro de insumo-producto 1994 (45 sectores)	Cuadro de insumo-producto compatibilizado (33x33 sectores)
27 Productos minerales no metálicos	24 Productos mineros no metálicos	18 Productos mineros no metálicos
28 Productos de siderurgia	25 Productos de siderurgia	19 Productos de siderurgia
29 Metales preciosos y metales no ferrosos	26 Productos de metales no ferrosos	20 Productos de metales no ferrosos
30 Productos metálicos diversos	27 Productos metálicos diversos	21 Productos metálicos diversos
32 Maquinaria y equipo	28 Maquinaria no eléctrica	22 Maquinaria y equipo eléctrico y no eléctrico
	29 Maquinaria y equipo eléctrico	
33 Material de transporte	30 Material de transporte	23 Material de transporte
35 Productos manufactureros diversos	31 Productos manufactureros diversos	24 Otros productos manufactureros diversos
31 Productos informáticos, electrónicos y ópticos		
36 Servicio de electricidad, gas y agua	32 Producción y distribución de electricidad y agua	25 Electricidad y agua
37 Construcción	33 Construcción	26 Construcción
38 Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motos	34 Servicio de comercialización	27 Servicio de comercialización
40 Alojamiento y restaurantes	40 Servicios de restaurantes y hoteles	
39 Transporte, almacenamiento, correo y mensajería	35 Transportes y comunicaciones	28 Servicios de transporte y comunicaciones
41 Telecomunicaciones		
42 Otros servicios de información y comunicación		
48 Agencias de viaje y operadores turísticos		
43 Servicios financieros	36 Servicios financieros	29 Establecimientos financieros y seguros
44 Servicios de seguros y pensiones	37 Servicios de seguros	
45 Actividades inmobiliarias	38 Servicios de alquiler de vivienda	30 Servicios de alquiler de vivienda
46 Servicios profesionales, científicos y técnicos	39 Servicios a empresas	31 Servicios diversos
47 Alquiler de vehículos, maquinaria y equipo y otros		
49 Otros servicios administrativos y de apoyo a empresas		
54 Otras actividades de servicios personales	41 Servicios mercantes prestados a hogares	
53 Servicios sociales y de asociaciones u organizaciones no mercantes	42 Servicios no mercantes prestados a hogares	
52 Servicios de salud	43 Servicio de salud privada	32 Servicios educativos y salud
51 Servicios de educación	44 Servicio de educación privada	
50 Servicios de administración pública, defensa y otros	45 Servicios gubernamentales	33 Servicios gubernamentales

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Tablas Insumo-Producto 1994 y 2007.

2. Multiplicadores de los cuadros de insumo-producto²⁹

Uno de los principales usos de la información de los cuadros de insumo-producto es la evaluación del efecto, en una economía, de los cambios en los elementos exógenos al modelo. Para realizar este análisis de impacto es necesario definir de manera general las relaciones de producción representadas de los cuadros de insumo-producto.

La matriz cuadrada de demanda intermedia, también llamada matriz de transacción, recoge los valores monetarios generados en la transacción entre el sector i y el sector j . Cada uno de estos elementos se representa como Z_{ij} . Asimismo, la matriz rectangular de demanda final incluye, para cada sector, el valor monetario total de la demanda de las unidades que consumen los bienes finales, f_i ³⁰.

Teniendo esto en cuenta, la ecuación que representa la manera cómo el sector i distribuye su producción entre ventas a otros sectores (transacciones interindustriales) y demanda final es:

$$x_i = z_{i1} + z_{i2} + \dots + z_{in} + f_i = \sum_{j=1}^n z_{ij} + f_i \quad (1)$$

Dado que en la economía existen n sectores, la distribución de la producción de cada uno de los n sectores puede representarse mediante un sistema de ecuaciones:

$$\begin{aligned} x_1 &= z_{11} + \dots + z_{1j} + \dots + z_{1n} + f_1 \\ x_i &= z_{i1} + \dots + z_{ij} + \dots + z_{in} + f_i \\ x_n &= z_{n1} + \dots + z_{nj} + \dots + z_{nn} + f_n \end{aligned} \quad (2)$$

Una manera conveniente de representar este sistema es mediante matrices. Sea

$$x = \begin{bmatrix} x_1 \\ x_2 \\ \vdots \\ x_n \end{bmatrix}; Z = \begin{bmatrix} z_{11} & z_{12} & \dots & z_{1n} \\ z_{21} & z_{22} & \dots & z_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ z_{n1} & z_{n2} & \dots & z_{nn} \end{bmatrix} \text{ y } f = \begin{bmatrix} f_1 \\ f_2 \\ \vdots \\ f_n \end{bmatrix} \quad (3)$$

²⁹ Esta sección está basada en Blair (2008 y 2009).

³⁰ Este vector se presenta desagregado en sus diferentes componentes, tales como consumo de hogares (C), gobierno (g), exportaciones (e), formación bruta de capital (i) y variación de existencias (ve), de modo que $f_i = c_i + g_i + e_i + i_i + ve_i$. Sin embargo, dicha distinción no es relevante a los efectos del presente estudio.

la distribución de las ventas de todos los sectores (2) equivale a $x = Z_i + f$ donde i es un vector columna de unos (dimensión $n \times 1$) que permite sumar a través de las filas de la matriz Z .

Asimismo, la columna j de la matriz Z corresponde a las ventas al sector j , i. e. las compras de productos que realiza el sector j a los sectores productivos en el país. No obstante, al incurrir en actividades productivas, el sector j no solo paga por los bienes intermedios, sino también por insumos primarios, como empleo, capital y demás. Estos insumos forman parte del valor agregado en el sector j . Por tanto, la ecuación que da cuenta de los gastos de dicho sector, que será necesariamente igual a la producción del sector, será

$$x_j = z_{ij} + z_{2j} + \dots + z_{nj} + l_j + ov_j \tag{4}$$

donde l_j corresponde a los pagos por el factor trabajo y ov_j corresponde a pagos por todos los otros ítems de valor agregado³¹.

Este esquema de compraventa puede representarse como un cuadro de doble entrada, donde cada una de las primeras n filas indica la distribución de la producción del sector, mientras que cada una de las primeras n columnas muestra la distribución de los insumos de un sector (de ahí el nombre de entrada-salida).

Diagrama I.B.1
Ilustración de las cuentas de insumo-producto

	Transacciones interindustriales (Z)				Demanda final (f)	Demanda total (x)
	Z_{11}	Z_{12}	...	Z_{1n}	f_1	x_1
	Z_{21}	Z_{22}	...	Z_{2n}	f_2	x_2

	Z_{n1}	Z_{n2}	...	Z_{nn}	f_n	x_n
Valor agregado	l_1	l_2	...	l_n		L
	ov_1	ov_2	...	ov_n		OV
Total de compras (x)	x_1	x_2	...	x_n		

Fuente: Blair (2011).

³¹ En la literatura de insumo-producto se considera que las compras del sector j incluyen, además del valor de las transacciones interindustriales y del valor agregado, las importaciones de cada sector. Sin embargo, la información incluida en los cuadros de insumo-producto del INEI no presenta dentro de la submatriz de valor agregado las importaciones un vector separado, sino que se incluyen en cada elemento Z_{ij} . No obstante, podemos asumir, sin pérdida de generalidad, que las importaciones no forman parte del total de gastos como un elemento aparte sino que están incluidas en cada Z_{ij} .

Para pasar de la información del cuadro de transacciones de insumo-producto al modelo de insumo-producto es necesario definir los coeficientes técnicos de producción. Estos son una receta de producción para cada sector. Dado Z_{ij} y x_j , el ratio de ambos

$$a_{ij} = \frac{z_{ij}}{x_j} = \frac{\text{valor de las compras que realiza el sector } j \text{ al sector } i}{\text{valor de la producción del sector } j}$$

proporciona información sobre cuántos soles de insumos del sector 1 se necesitan por cada sol de producción del sector j . Ordenando los coeficientes técnicos en una matriz de orden $n \times n$ se obtiene una matriz de coeficientes directos³²:

$$A = \begin{bmatrix} \frac{z_{11}}{x_1} & \frac{z_{12}}{x_2} & \dots & \frac{z_{1n}}{x_n} \\ \frac{z_{21}}{x_1} & \frac{z_{22}}{x_2} & \dots & \frac{z_{2n}}{x_n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ \frac{z_{n1}}{x_1} & \frac{z_{n2}}{x_2} & \dots & \frac{z_{nn}}{x_n} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & \dots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & \dots & a_{nn} \end{bmatrix} \quad (5)$$

En el modelo de entrada-salida, los coeficientes directos sirven para predecir, en el período inmediato, cuánto demandará el sector j a cada sector involucrado en su actividad productiva. Así, para que el sector j alcance en el próximo año un nivel de producción de 1.000 soles, será necesario que el sector 1 le provea insumos por un valor de $\frac{S}{1.000} 1000 a_{1j}$, el sector 2, $\frac{S}{1.000} 1000 a_{2j}$ y, en general, el sector n , $\frac{S}{1.000} 1000 a_{nj}$. El supuesto es que cada a_{ij} mide relaciones fijas entre la producción del sector y sus insumos, de modo que no existen economías de escala en la producción.

Consecuentemente, cada uno de los Z_{ij} en (1) pueden reescribirse como

$$x_i = a_{i1}x_1 + a_{i2}x_2 + \dots + a_{in}x_n + f_i$$

Matricialmente, esta relación para todos los sectores puede representarse de la forma:

$$x = Ax + f \Leftrightarrow (I - A)x = f$$

³² Nótese que la suma de los elementos de la columna j (a_{1j} hasta a_{nj}) es menor de 1 dado que el valor de producción (x_j) no solo está compuesto por las transacciones intersectoriales sino también por el valor agregado (pagos a factores de producción).

La solución de este sistema de ecuaciones, con n incógnitas, corresponde a

$$x = (I - A)^{-1}f = Bf \tag{6}$$

donde B corresponde a la matriz inversa de Leontief, que transforma los elementos de f en la producción necesaria a través de la economía en cuestión. Esta también se conoce como la matriz de requerimientos directos e indirectos. Para ver por qué, nótese que, dada una matriz cuadrada como A , cuyos elementos son no negativos, menores de 1, y cuyas sumas a través de cada columna es menor de 1, la expansión de $(I - A)^{-1}$ se expresa como:

$$(I - A)^{-1} = I + A + A^2 + A^3 + \dots + A^k$$

Esta aproximación de la matriz de Leontief a través de series de potencias provee una interpretación económica de los elementos de la inversa, dado que podemos hallar $(I - A)^{-1}f$ de la siguiente forma:

$$x = (I + A + A^2 + A^3 + \dots + A^k)f = f + Af + A^2f + A^3f + \dots + A^kf$$

El término f captura el efecto inicial de la demanda final en cada uno de los sectores de la economía; el siguiente término, Af , recoge los insumos directos que se necesitan para producir el nuevo conjunto de insumos f . Si $a_{ij} = 0,2$ y $f_j = \frac{S}{.100}$, el efecto directo en el sector i será lo que el sector j tiene que comprarle como insumos para satisfacer su demanda $f_j = \frac{S}{.}100$. Así, $a_{ij}f_j = \frac{S}{.}20$. El término siguiente, A^2f , contiene términos de la forma $a_{ki}a_{ij}f_j$. Si $a_{ki} = 0,1$, dado que la producción del sector i debe aumentar 20 nuevos soles para satisfacer las demandas del sector j , la producción del sector k debe aumentar 2 nuevos soles ($a_{ki}a_{ij}f_j = (0.1)(0.2)100 = \frac{S}{.}2$). Este es el efecto indirecto de f_j , dado que el impulso en el sector i genera, a su vez, un impulso en el sector k . Cada término sucesivo (A^3f, \dots, A^kf) captura otra interconexión subsiguiente a través de la economía. Por tanto, la matriz inversa de Leontief incorpora el efecto inicial, directo e indirecto, en la economía, producto de un cambio en la demanda. Podemos usar esta estructura para hallar cambios en x (Δx) debido a cambios en f (Δf), de modo que

$$\Delta x = B\Delta f \tag{7}$$

Una vez establecidas las relaciones de producción en el cuadro de insumo-producto que dan lugar al modelo de insumo-producto, es posible

definir los multiplicadores del modelo de insumo-producto. Estos se definen como el ratio del efecto total (efectos directos e indirectos) de un cambio exógeno respecto del efecto inicial. Los tipos de multiplicadores que se analizan en el estudio son los que muestran los efectos en la producción, los bienes importados, el empleo y los ingresos, generados como consecuencia de un impulso exógeno en la demanda³³.

Los multiplicadores de producción simple (también llamados eslabonamientos directos totales en la literatura de desarrollo) se definen como el aumento de la producción a nivel de toda la economía, que resulta de un aumento exógeno en la demanda de un sector i ³⁴. Para ilustrar la definición, se considera el caso donde $n=3$, lo que lleva a que la ecuación (6) pase a ser

$$\begin{bmatrix} x_1^* \\ x_2^* \\ x_3^* \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} b_{11} & b_{12} & b_{13} \\ b_{21} & b_{22} & b_{23} \\ b_{31} & b_{32} & b_{33} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} f_1^* \\ f_2^* \\ f_3^* \end{bmatrix}$$

que, en términos de sistemas de ecuaciones, se escribe como

$$\begin{aligned} x_1^* &= b_{11}f_1^* + b_{12}f_2^* + b_{13}f_3^* \\ x_2^* &= b_{21}f_1^* + b_{22}f_2^* + b_{23}f_3^* \\ x_3^* &= b_{31}f_1^* + b_{32}f_2^* + b_{33}f_3^* \end{aligned} \quad (8)$$

Al observar el lado derecho de cada una de las ecuaciones de este sistema, la interpretación económica de la suma de términos de la primera fila corresponde al monto total de producción del sector 1, necesario para satisfacer elementos de la nueva demanda (f_1^*, f_2^*, f_3^*). En tanto, la interpretación económica de la suma de los términos de la primera columna representa el impacto total en la producción que ocurre a través de la economía, dada la demanda del sector 1, f_1^* . Para ver por qué, nótese que $b_{11}f_1^*$ representa la producción del sector 1 necesaria para satisfacer f_1^* ; $b_{21}f_1^*$ indica cuánto debe producir el sector 2 para satisfacer f_1^* ; $b_{31}f_1^*$ indica cuánto debe producir el sector 3 para satisfacer f_1^* . Si $f_1^* = \frac{S}{.1}$, el impacto a través de toda la economía producido por f_1^* es $\sum_{i=1}^3 b_{i1}$ o la suma de elementos de la columna 1 de la matriz B, $i'B$.

³³ Debido a que el propósito del estudio es analizar el impacto de los choques sobre la economía nacional, todos los multiplicadores se calculan sobre las matrices de insumos nacionales (i. e. matriz total menos matriz de insumos importados).

³⁴ Véase Hirschman (1962).

Generalizando para el caso de una economía con n sectores, el impacto generado por $f_j^* = 1$ induce un efecto inicial en la producción para satisfacer esta nueva demanda, que es $x_j^* = 1$. El efecto directo e indirecto de este impulso es, como se señaló, $\sum_{i=1}^n b_{ij}$. Dado que los multiplicadores son los ratios de los efectos directos e indirectos respecto del efecto inicial, el multiplicador de producción del sector j es $\sum_{i=1}^n \frac{b_{ij}}{x_j^*}$, pero puesto que $x_j^* = 1$, el multiplicador de producción se reduce a:

$$O_j = \sum_{i=1}^n b_{ij} \quad (9)$$

La comparación de los multiplicadores de ingreso entre los sectores mostraría dónde dicho gasto tiene los mayores efectos en términos de valor de producción total generado a través de la economía. Sin embargo, estos multiplicadores pueden sobreestimar el efecto en la economía si los sectores operan a su máxima capacidad.

Los demás multiplicadores se construyen sobre la lógica de estos multiplicadores de producción. Los multiplicadores de importaciones reflejan cuánto aumenta la producción en la economía dado un aumento (un nuevo sol) de la demanda final. Sin embargo, para esto es necesario definir cuántos bienes importados se requieren por cada nuevo sol de producción. El vector que contiene esta información es el vector de coeficientes de importaciones. Algebraicamente, cada uno de los elementos m_j de este vector m (fila) de coeficientes de importaciones corresponde al ratio $\frac{M_j}{x_j}$, donde M_j es el total de importaciones realizadas por el sector j . Puesto que en el sistema de ecuaciones (8), b_{12} corresponde el valor de producción necesitado directa e indirectamente del sector 1 por cada nuevo sol de demanda del sector 2, $m_1 b_{12}$ expresa el valor de importaciones del sector 1 que está incorporado en el valor de los b_{12} producidos por el sector 1. Si se pondera cada elemento de la primera columna de la matriz B (correspondientes al sector 1) por los coeficientes de importaciones para el sector 1, la expresión $m_1 b_{11} + m_2 b_{21} + m_3 b_{31} \left(= \sum_{i=1}^3 m_i b_{i1} \right)$ representa las importaciones generadas a través de la economía dado un nuevo sol de demanda final del sector 1.

Generalizando para un caso de n sectores, la ponderación de cada elemento de la matriz de multiplicadores en la fila i , b_{ij} , por su respectivo coeficiente de importaciones, m_i , genera multiplicadores de importaciones

para cada sector que indican el monto de importaciones que el sector i genera por cada nuevo sol de demanda final del sector j . El cambio exógeno, $f_j^* = 1$, genera un efecto inicial en la producción, $x_j^* = 1$. El efecto directo e indirecto en términos de importaciones de este impulso inicial es $\sum_{i=1}^n w_i b_{ij}$. El multiplicador de importaciones del sector j es, por tanto,

$\sum_{i=1}^n \frac{m_i b_{ij}}{x_j^*}$, pero dado que $x_j^* = 1$, el multiplicador se reduce a:

$$M_j = \sum_{i=1}^n m_i b_{ij} \quad (10)$$

Los multiplicadores de valor agregado se definen de manera análoga a los de importaciones. De este modo, es posible definir los coeficientes de valor agregado, donde cada uno de los elementos v_j de este vector v (fila) corresponde al ratio $\frac{VA_j}{x_j}$, donde VA_j es el valor agregado en el sector j . Si se pondera cada elemento de la primera columna de la matriz B (correspondientes al sector 1 en el caso donde $n=3$) por estos coeficientes,

la expresión $v_1 b_{11} + v_2 b_{21} + v_3 b_{31} \left(= \sum_{i=1}^3 v_i b_{i1} \right)$ representa el valor agregado

generado a través de la economía dado un nuevo sol de demanda final del sector 1. Para el caso de n sectores, la ponderación de cada elemento de la matriz de multiplicadores en la fila i , b_{ij} , por su respectivo coeficiente de valor agregado, v_i , genera multiplicadores de valor agregado para cada sector, que indican cuánto valor agregado genera el sector i por cada nuevo sol de demanda final del sector j . El multiplicador del sector j es, por tanto,

$\sum_{i=1}^n \frac{v_i b_{ij}}{x_j^*}$, pero dado que, nuevamente, $x_j^* = 1$, el multiplicador de empleos

se reduce a:

$$VA_j = \sum_{i=1}^n v_i b_{ij} \quad (11)$$

Por último, es importante señalar que el cálculo de estos multiplicadores no se realiza directamente a partir de los valores mostrados en los cuadros de insumo-producto de 1994 y 2007 (a precios de productor), sino que antes se corrigen los cuadros de insumo-producto, dada la existencia de producción secundaria. El modelo de Leontief, a partir del cual se definen los multiplicadores presentados, asume que un sector produce un único bien, de modo que no existen subproductos. Por ejemplo, se asume que el sector de material de transporte solo produce

autos. Sin embargo, este supuesto es poco realista puesto que bien puede producir, además de autos, planchas metálicas que pueden venderse, por ejemplo, al sector de maquinaria, y equipo eléctrico y no eléctrico para la producción de sus respectivos bienes.

Para llevar a cabo la corrección, es necesario definir las matrices de producción que registran la producción primaria y secundaria de cada industria. Cuando no hay producción secundaria, este cuadro es una matriz diagonal y cada industria produce solo su propia mercancía, aunque en la práctica esta matriz concentra gran parte de los elementos diferentes de cero en la diagonal (INEI, 2001).

Una vez definida esta, se elige y estima un modelo de transformación que permita la corrección. El modelo más común es el que tiene el supuesto de tecnología-industria (cada industria tiene su propia manera específica de producir los bienes), contrario al supuesto de tecnología-producto (cada producto se produce de una manera específica). La razón por la cual se emplea dicho modelo radica en que, a diferencia del supuesto de tecnología-producto, genera menos inconsistencias, dado que no produce entradas negativas en las matrices transformadas (véase Eurostat, 2008). Dicho esto, se define la matriz de transformación que traslada la producción y los insumos. En el caso del supuesto de tecnología-producto, esta matriz T es igual a:

$$T = \text{inv}(\text{diag}(x)) * V$$

donde $(\text{inv}(\text{diag}(x)))$ es una matriz cuadrada 33x33 cuya diagonal principal tiene la inversa del valor bruto de la producción para cada sector.

Cada una de las matrices (matriz de transacciones nacionales) y vectores (salarios, empleos, producción total—valor bruto de la producción—, consumo de bienes importados) relevantes se multiplica previamente por dicha matriz de transformación y el resultado son los valores corregidos por el traslado de producción secundaria. Si bien la diferencia entre las matrices corregidas y sin corregir es pequeña, la transformación realizada provee estimados de multiplicadores más precisos.

Capítulo II

Aspectos estructurales del desempeño macroeconómico del Perú. Situación actual, perspectivas y políticas

Ricardo Infante, Juan Chacaltana y Minoru Higa³⁵

Introducción

El propósito de este capítulo es contribuir a la formulación de políticas para avanzar hacia un patrón de desarrollo inclusivo. El análisis está basado en una visión del funcionamiento económico en el largo plazo, expuesta con detalle en el capítulo I. Según esta visión, el crecimiento depende de las interrelaciones de la estructura productiva y el mercado de trabajo con los principales agregados macroeconómicos. De allí que las propuestas de política estén orientadas a mejorar aspectos específicos del desempeño macroeconómico, productivo y laboral. Para abordar estos temas, el trabajo se organiza en seis secciones.

Al inicio, para centrar el tema, se describen las principales características de la evolución de la economía peruana en el período reciente. Al respecto, se sostiene que el elevado crecimiento del 5,8% anual alcanzado entre 2000 y 2011 se basó tanto en condiciones externas

³⁵ Consultor externo del proyecto.

sumamente favorables como en la estabilidad económica alcanzada, gracias a la persistente aplicación de solventes políticas fiscales, monetarias y de comercio exterior en los últimos años.

Sin embargo, hay desafíos pendientes en materia de estabilidad real. El patrón de crecimiento no está generando empleos a un ritmo suficiente como para reducir de manera sustantiva el porcentaje de empleo informal, en tanto los ingresos reales de los trabajadores están aumentado moderadamente, a un ritmo bastante inferior al de la productividad, aun cuando el desempeño del mercado laboral y las políticas fiscales redistributivas contribuyeron a que se redujeran la pobreza y la desigualdad.

El trabajo continúa destacando el carácter heterogéneo de la estructura económica, que se manifiesta en la coexistencia de estratos económicos claramente diferenciados desde el punto de vista de la productividad. Respecto de la dinámica de la estructura productiva en el período reciente, en línea con el aporte de Távora, Gonzáles de Olarte y Del Pozo (2013), se observa que la persistencia de la heterogeneidad estructural y la reducción de la articulación intersectorial habrían condicionado el crecimiento y las posibilidades de reducir la desigualdad, incluso en el período reciente 2000-2011, que muestra una mayor dinámica en el crecimiento.

Posteriormente, se analizan cuáles son las implicancias del funcionamiento de una estructura económica de carácter heterogéneo para el empleo y la distribución de ingresos. Se verifica que la diferenciación del sistema productivo genera una nítida heterogeneidad en el mercado laboral, donde trabajan ocupados con significativas brechas de productividad. Estas diferencias se trasladan a los ingresos de los ocupados y constituyen, por tanto, un factor determinante de la desigual distribución del ingreso y la baja participación de los salarios en el producto.

En la sección D se muestra cómo el crecimiento económico es el resultado de la interrelación dinámica de la estructura productiva y el mercado laboral con los agregados macroeconómicos, y se trata de identificar los mecanismos de transmisión, así como los principales factores condicionantes a lo largo del tiempo. Para ello se intenta asociar la evolución de los principales componentes de la demanda agregada interna (consumo e inversión) y el sector externo (exportaciones e importaciones) con el desempeño de la estructura productiva, el empleo y los ingresos y sus principales condicionantes, manteniendo las referencias al período 2000-2011 y la visión de largo plazo.

A continuación, se expone la magnitud de las acciones que se deberían llevar adelante para que la economía peruana avance hacia un patrón de crecimiento con igualdad. El desafío planteado es múltiple pues

se trata de reducir el rezago relativo en materia de productividad respecto de los países desarrollados, así como entre las empresas, según su tamaño en comparación con esos países, y las brechas internas de productividad que existen entre los sectores productivos y dentro de cada uno. Para ilustrar esa trayectoria se construyeron tres escenarios de convergencia productiva representativos de la realidad de países que se encuentran en el umbral del desarrollo (Portugal), que han alcanzado el desarrollo (República de Corea) o que están en una etapa madura de desarrollo (Estados Unidos)³⁶.

Por último, se proponen algunas dimensiones a ser consideradas en la formulación de políticas para el desarrollo inclusivo, esto es, que conduzcan a un crecimiento económico basado en una menor heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, cuyo dinamismo tenga efectos positivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social.

La primera dimensión se refiere al carácter de la política macroeconómica. Al respecto, se plantea extender la actual noción de estabilidad nominal y de los mercados financieros hacia la noción de estabilidad real, incluyendo la magnitud y estabilidad del ritmo de crecimiento de la economía y el empleo. Así, la política macroeconómica para el desarrollo inclusivo debe incluir también objetivos de cambio estructural y de mejora de la calidad del empleo.

La segunda dimensión se relaciona con las políticas de convergencia productiva cuyo centro es la promoción de un cambio estructural virtuoso, que difunda el progreso técnico en el conjunto de la economía, lo que resultará en un tejido productivo más denso, con mayor integración de los sectores y, por tanto, con menor dependencia de la producción importada. Esto permitirá establecer las bases de un nuevo patrón de crecimiento con menor heterogeneidad estructural y más igualdad.

La tercera dimensión es el mercado de trabajo, ámbito en el que se propone aplicar políticas en sintonía con la convergencia productiva y el cambio estructural, a fin de abrir plenas oportunidades laborales y crear las condiciones para que los trabajadores de los diversos estratos participen equitativamente en los aumentos de productividad a través del acceso a empleo decente (puestos de trabajo de buena calidad, con ingresos y condiciones de trabajo dignas).

Las fuentes de datos de este capítulo son oficiales y se encuentran principalmente en las encuestas de hogares y las cuentas nacionales, en especial el análisis de los cuadros de insumo-producto del Instituto Nacional

³⁶ De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el umbral del desarrollo corresponde a 22.000 dólares PPA de PIB per cápita (Infante, 2011b).

de Estadística e Informática (INEI). Se acude también a información del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y del Ministerio de la Producción, así como a algunas fuentes particulares oportunamente citadas.

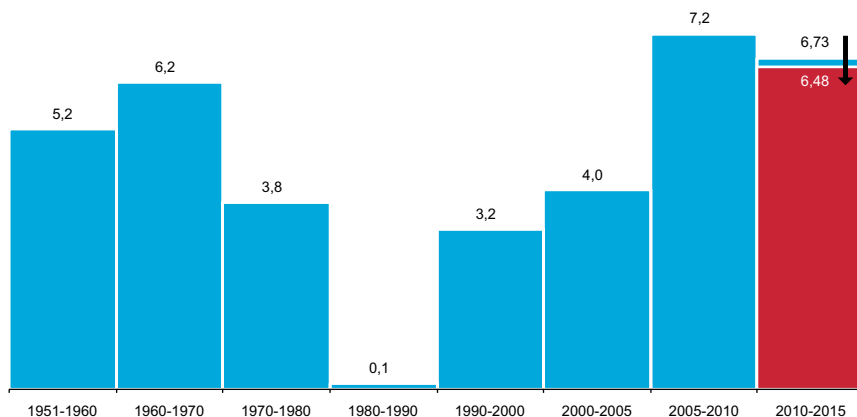
A. Desempeño agregado de la economía peruana: 2000-2011

El crecimiento de la economía peruana ha sido elevado y ascendente en las últimas dos décadas: el registrado en los años noventa (un 3,2% por año) fue ampliamente superado por el 5,8% conseguido entre 2000 y 2011 y por el 7,2% alcanzado en el período 2005-2010. Esta cifra ubica al Perú entre los cuatro países (Panamá, el Perú, la República Dominicana y Trinidad y Tabago) que tuvieron mayor crecimiento económico (alrededor del 5% al 7%) en América Latina, una región que creció un 3,3% por año en el período 2000-2011.

Además, este proceso de crecimiento ha resistido razonablemente bien a la crisis financiera internacional de 2008-2009, ya que la economía no mostró tasas negativas de crecimiento como la mayoría de los países en la región y el mundo, así como al escenario de crisis en la zona del euro durante el bienio 2012-2013, al lento crecimiento de los Estados Unidos y a la reducción de las previsiones de crecimiento en China. Para los próximos años, las previsiones son favorables a pesar de la incertidumbre a nivel mundial. En abril de 2012, el FMI estimó un crecimiento del 6,67% para el período 2010-2015. Un año más tarde, en abril de 2013, el crecimiento proyectado subió al 6,73% y en octubre de 2013 se estimó en un 6,48% (véase el gráfico II.1)³⁷. Pese a las variaciones en las expectativas, puede darse por descontado que el crecimiento económico será mayor que el de la población en los próximos años. Se consolidarían algunas características del modelo actual al mostrar desempeños macroeconómicos favorables, al tiempo que esta perspectiva hace más urgente y necesario el examen de los resultados recientes sobre el mercado laboral y la mejora social.

³⁷ El Ministerio de Economía y Finanzas del Perú espera un crecimiento de la economía de entre el 6% y el 6,5% hasta 2016 (MEF, 2013a).

Gráfico II.1
Perú: evolución del crecimiento del PIB, 1951-2015
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), "World Economic Outlook Database".

La discusión académica sobre los factores detrás de este proceso de crecimiento indica que el Perú se ha beneficiado de un extraordinario contexto internacional favorable y de la aplicación de políticas macroeconómicas solventes. El contexto internacional ha mejorado de manera notable los términos de intercambio, que aumentaron más del 60% entre 2000 y 2011, un crecimiento que difícilmente se repetirá en la década actual. Aquí es particularmente importante el precio de ciertos minerales que parecen tener una correlación muy fuerte con el PIB peruano, como el cobre y el oro. El precio del cobre casi se quintuplicó entre 2000 y 2011, ya que pasó de 82 dólares por libra a 400 dólares por libra. En 2013, estos precios han comenzado a descender, con lo que se ha reabierto la discusión sobre la sostenibilidad del crecimiento, así como también el grado de vulnerabilidad y la dependencia que tendría el aparato productivo peruano respecto de este componente.

En lo que respecta a las políticas macroeconómicas, la política monetaria ha tenido una meta de inflación de entre el 1% y el 3%, en tanto que la tasa de interés de referencia del Banco Central de Reserva del Perú ha tenido un comportamiento acorde al objetivo de control de la inflación y desde mayo de 2011 se ha mantenido en un 4,25%.

El tipo de cambio es flotante y está sujeto a intervenciones del Banco Central. Hasta inicios de 2013 hubo una tendencia a la apreciación que pareció haberse detenido, e incluso empezado a revertir, con el cambio en la tendencia de los precios de los minerales que el país exporta más,

aunque su comportamiento futuro es difícil de predecir. Cabe notar que el Perú ha experimentado una apertura comercial creciente, dado que el arancel medio efectivo, que se ubicaba en un 16,4% en 1993, pasó al 12,8% en 2000 y al 2,5% en 2010.

En la política fiscal, la regla básica es que el déficit del sector público no financiero sea menor del 1%. De hecho, entre 2000 y 2011, en promedio, hubo más bien un ligero superávit. El Ministerio de Economía y Finanzas también toma como referencia el resultado económico estructural, un indicador que no considera los efectos del ciclo económico ni de las fluctuaciones transitorias de los precios clave que afectan el presupuesto público. Sin embargo, este indicador es sensible a la cantidad de años que se tome como referencia³⁸.

Este escenario favorable, tanto externo como interno, ha hecho posible que el PIB crezca, que la inflación sea de las más bajas de la región, que las cuentas fiscales mejoren y que la deuda pública registre una notoria reducción. Esto significa que, desde el punto de vista de los agregados económicos, el país ha tenido un buen desempeño.

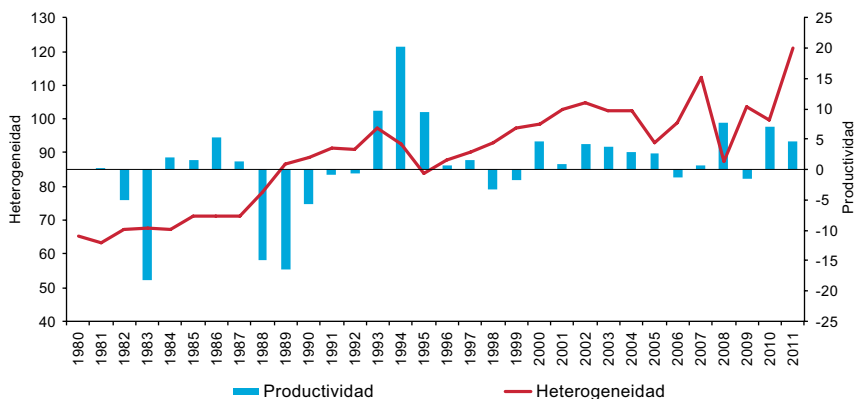
Los indicadores sociales agregados también han evolucionado favorablemente. La pobreza, según el INEI, se ha reducido de manera notoria del 54,7% en 2001 al 25,8% en 2012, en parte por el crecimiento económico y en parte por la política social, asociada a la mayor solvencia fiscal. Desde el punto de vista del mercado de trabajo, el desempleo se ha llegado a ubicar en mínimos históricos del 3,7% en la tasa de desempleo nacional (urbana y rural) y del 7,2% en las tasas de Lima Metropolitana en 2012. No obstante, otros datos centrales para el funcionamiento del mercado de trabajo muestran noticias menos positivas. En particular, a pesar del crecimiento económico observado, el empleo informal no agrícola solo se redujo del 75,2% en 2004 al 68,8% en 2011, un nivel bastante alto para el grado de desarrollo del Perú. Asimismo, aunque los ingresos laborales registraron un moderado incremento y la desigualdad en los ingresos personales se ha reducido en esta década tras haber aumentado en la década anterior, la participación de las remuneraciones en el PIB se mantiene en niveles que se encuentran entre los más bajos de la región (CEPAL, 2012e). Por otra parte, el porcentaje de trabajadores activos con acceso a algún seguro de salud, aunque ha crecido, aún representa solo el 25%.

La pregunta es: ¿por qué el dinamismo económico no ha producido en el mercado de trabajo resultados tan impactantes como el crecimiento o la reducción de la pobreza? En este capítulo se sostiene que la respuesta tiene que ver principalmente con la estructura heterogénea

³⁸ El indicador difiere si los años considerados son poco o muy fluctuantes.

de la producción y del mercado de trabajo, que tiende a concentrar la producción en unos pocos sectores productivos y el empleo en sectores de baja productividad.

Gráfico II.2
Perú: variación de la productividad y tendencia de la
heterogeneidad productiva, 1980-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del capítulo I.

La información disponible, destacada en el capítulo I, indica que la heterogeneidad productiva ha ido creciendo en el país en diversos escenarios de crecimiento del producto y la productividad. Se trata de una tendencia de crecimiento casi constante, salvo episodios específicos. La heterogeneidad productiva aumentó en la década de 1980, cayó en el período de ajuste 1990-1992, volvió a crecer en los años noventa y registró un gran descenso en el episodio de crisis de 2008-2009, tras lo cual ha crecido notoriamente. Más allá de las causas de la marcada y creciente heterogeneidad de la economía peruana, analizadas en detalle en el capítulo I, en la próxima sección se destaca que la heterogeneidad productiva puede constituir un obstáculo para el crecimiento de la economía y la productividad, así como para la mejora de las condiciones de trabajo en el mercado laboral.

B. Evolución de la estructura económica

Es necesario identificar los principales rasgos de la evolución de la estructura económica del Perú y su influencia sobre el crecimiento económico, la dinámica de la productividad y la distribución de ingresos³⁹.

El enfoque utilizado se basa en la hipótesis de la heterogeneidad estructural de la CEPAL, según la cual, la incorporación del progreso técnico en la mayoría de las economías latinoamericanas no ha sido un proceso generalizado que se haya difundido con intensidad variable, pero importante, en todos los sectores y ramas de actividad económica (Pinto, 1965 y 1970). El progreso técnico ha tendido a concentrarse en determinados estratos, orientados en gran parte a las exportaciones, y amplios sectores de la economía han quedado al margen del proceso de modernización. En otros términos, la principal característica del funcionamiento económico de los países de la región es la heterogeneidad estructural, que, además de manifestarse en los diferentes niveles de productividad de los ocupados, origina la desigual distribución del ingreso⁴⁰.

Respecto de la heterogeneidad productiva, se debe considerar que las diferencias de productividad entre estratos productivos interactúan con la importancia del aporte que realizan al PIB y con el volumen de empleo que se genera en cada uno de ellos. Por ejemplo, el grado de heterogeneidad de la estructura económica será elevado si una proporción considerable de los ocupados pertenece al estrato de las pequeñas empresas, que aporta una parte ínfima del producto, mientras que el estrato de las grandes empresas, que ocupa a una fracción muy reducida de los trabajadores, aporta un porcentaje muy alto.

También es importante conocer si la heterogeneidad productiva de la economía se refiere a una diferenciación de carácter intersectorial o intrasectorial. Esto es, si se trata de asimetrías de productividad entre sectores o en el interior de cada uno de ellos. Por una parte, se sabe que existen diferencias significativas de productividad entre sectores o intersectoriales (por ejemplo, el producto por ocupado del sector minero es mucho mayor que el de la industria y, a su vez, este supera ampliamente al de la agricultura).

Por otra parte, la heterogeneidad intrasectorial se refiere a la coexistencia de estratos de distinta productividad dentro de un mismo

³⁹ Véase un análisis del desempeño macroeconómico del Perú en el período 2000-2011 en CEPAL (2012c) y Guerra (2012).

⁴⁰ En los estudios del proyecto Desarrollo inclusivo de la CEPAL se incluye un análisis actualizado de la heterogeneidad estructural en los casos de América Latina (Infante, 2011a), la Argentina (Infante y Gerstenfeld, 2013), el Brasil (Coello y Oddo, 2013), Chile (Sunkel e Infante, 2009) y El Salvador (CEPAL, 2011).

sector. Dado que es difícil encontrar un sector que incluya exclusivamente estratos de alta o de baja productividad, es muy probable que en su interior existan establecimientos con niveles de productividad diferenciados. En el caso de la agricultura, por ejemplo, si bien la mayoría de los establecimientos son de baja productividad, estos se combinan con otros de productividad media y alta. En la industria, cuya productividad es de nivel intermedio, las empresas de alta productividad coexisten con otras de productividad media y baja. Asimismo, y como resultado de las características técnicas del proceso de producción, los establecimientos formales de la minería son de alta productividad, lo que implica una menor participación en el sector de los estratos de productividad media y baja, usualmente informales e incluso ilegales. En el mismo sentido, cabe destacar que no todos los sectores que producen para el mercado interno tienen baja productividad, ya que existen empresas de gran tamaño y altamente productivas en la construcción, la industria y los servicios (como el transporte, el comercio y los establecimientos financieros).

En cuanto a las implicaciones de la heterogeneidad estructural sobre el empleo y la distribución del ingreso, es preciso considerar que en una economía con esas características, las diferencias de productividad son lo suficientemente marcadas como para estratificar claramente el sistema productivo y el mercado de trabajo en capas diversas, donde las condiciones tecnológicas, de trabajo y de remuneraciones son muy asimétricas (Porcile, 2011). En este contexto, la permanencia de un amplio estrato de la fuerza de trabajo en actividades de muy baja productividad es una fuente muy importante de inequidad en la distribución de los ingresos entre los ocupados.

En la medida en que gran parte del crecimiento económico tiende a concentrarse en el sector moderno, la aptitud del sistema para absorber una población activa que crece con relativa rapidez queda condicionada a que se alcancen ritmos relativamente muy altos de crecimiento del producto total y, por lo tanto, a que se sostengan tasas de formación de capital también relativamente elevadas. Además, si los sectores donde la productividad crece con rapidez absorben una reducida proporción del empleo total, solo unos pocos trabajadores se beneficiarán del aumento de la productividad y los salarios, mientras que el resto seguirá ocupado en sectores donde la productividad y los ingresos son menores. En estas condiciones, el aumento de la proporción del empleo en sectores de baja productividad impacta en los niveles de equidad de la sociedad, ya que tiende a concentrar los ingresos en el sector de alta productividad, es decir, en un reducido grupo de trabajadores.

Finalmente, se postula que un proceso de crecimiento económico en condiciones de heterogeneidad estructural conducirá a un aumento de las

brechas de productividad internas, lo que tiende a limitar el crecimiento de sectores de baja productividad, y, por tanto, el crecimiento en general, y a expandir la desigualdad, esto es, a restringir las posibilidades de alcanzar un crecimiento dinámico e inclusivo (Cimoli, Correa y Primi, 2004). En consecuencia, el avance hacia el desarrollo y la igualdad no reside tanto en la velocidad del crecimiento del producto, sino más bien en un cambio de su composición por estratos tecnológicos, institucionales y organizativos, que se manifieste en la reducción de las diferencias de productividad, esto es, en un mejoramiento de la calidad de la estructura productiva, tanto en los sectores productores de bienes como de servicios (CEPAL, 2012a y 2012e).

Para analizar la evolución de la heterogeneidad estructural en el Perú en el período reciente se utilizan dos métodos diferentes de medición: el diferencial de productividades entre sectores, o enfoque sectorial, y el enfoque de estructura empresarial o intrasectorial.

1. El enfoque sectorial

En el Perú se ha venido gestando una estructura económica persistentemente heterogénea, con estratos muy diferenciados desde el punto de vista de la productividad en las últimas décadas. En las conclusiones de Távora, Gonzáles de Olarte y Del Pozo (2013), se confirma que la heterogeneidad intersectorial (estimada mediante el coeficiente de variación del valor agregado por ocupado en cada sector) ha venido agudizándose en los últimos 50 años y ha estado acompañada de una reducción en las articulaciones intersectoriales⁴¹.

Para ilustrar la evolución del grado de heterogeneidad sectorial en el período 2000-2011 se utiliza, al igual que en el trabajo citado, un concepto de estructura económica en la que los diferentes estratos de la producción se definen a partir del nivel del producto por ocupado de las distintas ramas de actividad económica. Desde el punto de vista de la productividad, esta diferenciación es observable entre sectores de la economía que presentan marcadas asimetrías en materia de aporte al producto y generación de empleo en el período referido (véase el gráfico II.3).

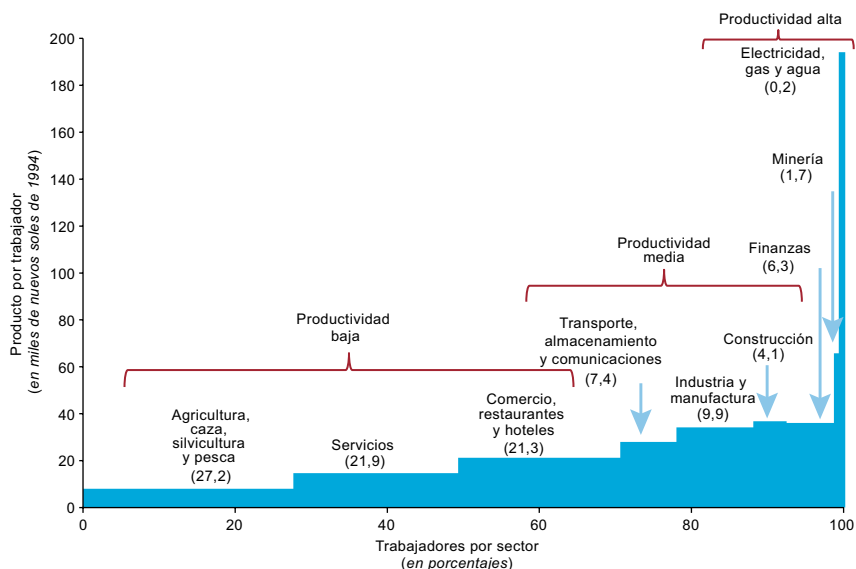
- Los sectores de productividad alta corresponden a electricidad, finanzas y minería. Según datos de 2011, este grupo de sectores registra el mayor nivel de productividad. El producto por ocupado de este grupo equivale a 2,4 veces el promedio de la economía, dado que con una fracción muy reducida del empleo (8,2%), genera alrededor de un quinto del producto (19,3%).

⁴¹ Véase el capítulo I.

- Los sectores de productividad media se ubican entre ambos extremos e incorporan las actividades de industria, transporte y construcción. La productividad de estos sectores es 1,6 veces el promedio, por lo que pueden considerarse representativos del desempeño del conjunto de la economía. Ocupan a cerca de un quinto de los trabajadores (21,4%) y aportan un porcentaje importante del producto (34,6%).
- Los sectores de productividad baja, que incluyen agricultura, comercio y servicios, tienen el menor nivel de productividad, pues alcanzan a solo 0,7 veces el promedio. Esto es resultado de que con una proporción muy elevada del empleo (70,4%) se genera una fracción bastante inferior del producto (46,1%).

Estos datos revelan grandes diferencias de productividad sectorial. El producto por ocupado del grupo de sectores de productividad alta es 1,5 veces el de productividad media y 3,6 veces el de productividad baja. Asimismo, el producto por ocupado del grupo de productividad media es 2,5 veces el de productividad baja.

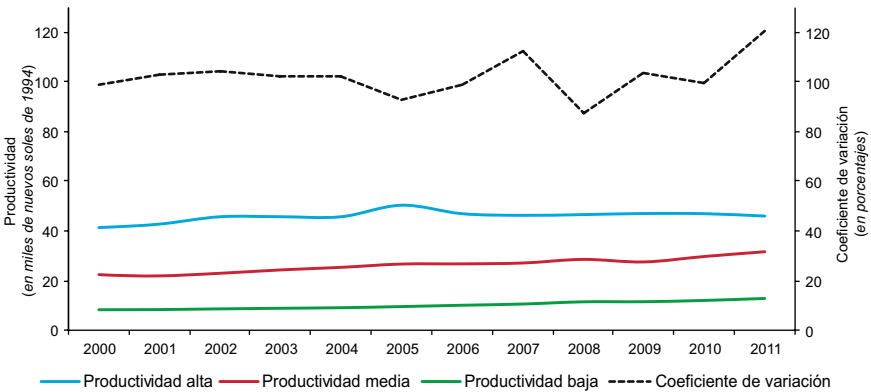
Gráfico II.3
Perú: estructura productiva, 2011



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Groningen Growth and Development Centre, "10-sector database" e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0).

A partir de esta estratificación sectorial del producto por ocupado, fue posible identificar la evolución de la heterogeneidad sectorial entre 2000 y 2011. Los datos muestran que el grado de heterogeneidad sectorial de la economía es elevado durante el período, como lo refleja la evolución del coeficiente de variación de la productividad que, en este caso, mide la dispersión de las productividades por sectores. Aunque este indicador se mantiene constante entre 2000 y 2008, el aumento durante los últimos años del período indica un incremento del grado de heterogeneidad sectorial (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
Perú: productividad sectorial por estrato, 2000-2011



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2013; Ministerio de la Producción, “Estadísticas”, Lima, 2011; y F. Villarán, “Políticas e instituciones de apoyo a las PYME en Perú”, Eliminando barreras. El financiamiento a las pymes en América Latina (LC/R.2179), C. Ferraro (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

Es importante resaltar que cuando se utiliza el enfoque sectorial para analizar la estructura económica, es necesario considerar que el producto por ocupado de cada sector es un promedio del registrado por los diferentes estratos productivos que conforman cada actividad y, por tanto, no refleja plenamente sus respectivas brechas internas de productividad, así como de acceso a los mercados y a la tecnología.

2. El concepto de estructura empresarial

Para analizar la realidad contemporánea, la caracterización sectorial de la heterogeneidad estructural debería complementarse con una diferenciación

por estructura empresarial o tamaño de empresas, con lo que se lograría una explicación más integral del funcionamiento de la estructura económica.

Hay varias razones por las que es conveniente adoptar el criterio enunciado (Infante y Sunkel, 2012). Por una parte, en el enfoque de la heterogeneidad sectorial se atribuye un papel prioritario al sector industrial en la dinámica económica, por ser el núcleo de la creación de capacidades, conocimientos y procesos de aprendizaje que se dan en conjunto con la inversión y la producción. Sin embargo, la evidencia muestra que este sector ha dejado de tener la importancia relativa y el protagonismo dinámico que tuvo en la etapa de la sustitución de importaciones.

Por otra parte, la gran empresa contemporánea penetra y prevalece ampliamente en múltiples sectores en virtud de su creciente expansión e integración horizontal (intersectorial). Como consecuencia de la revolución tecnológica de las últimas décadas, se ha producido una transformación fundamental en la naturaleza de la gran empresa, tanto nacional como transnacional. La tradicional empresa especializada por sector e integrada verticalmente, desde las etapas de la producción de la materia prima hasta la entrega del producto terminado, cambia hacia una configuración que extiende las actividades de la gran empresa horizontalmente hacia otros sectores, tanto de producción de bienes como de servicios (financieros, comercialización, comunicaciones, información, transporte y turismo, principalmente).

Además, complementar el enfoque sectorial con el de la diferenciación por tamaño de empresas no solo tiene importantes consecuencias para el análisis económico, sino también para el análisis social, ya que ayuda a comprender mejor importantes características del mercado de trabajo y de las políticas sociales.

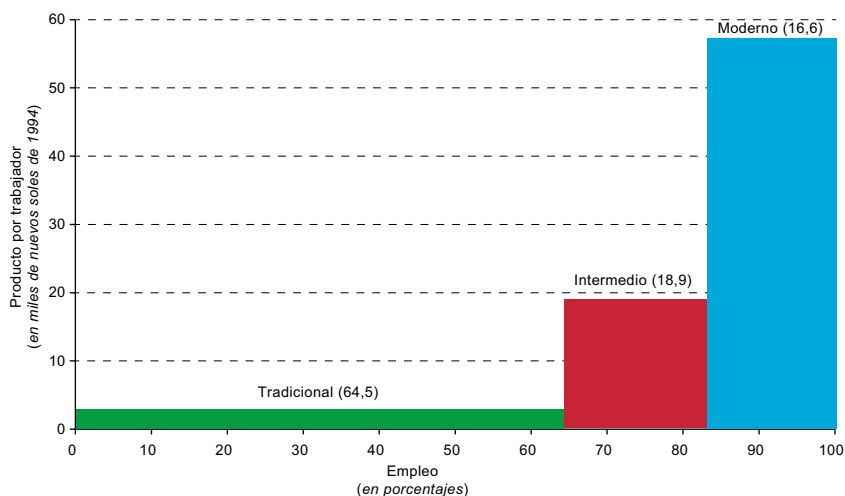
El concepto de estructura empresarial se refiere específicamente a la coexistencia de estratos de distinta productividad dentro de cada sector. En este contexto, se considera que los estratos productivos están conformados por empresas de distinto tamaño, con marcadas diferencias de productividad entre las empresas grandes, líderes del proceso de modernización, y el amplio y variado espectro de unidades rezagadas, en las que se concentra el grueso del empleo. De acuerdo con este enfoque, los niveles diferenciados de productividad de los ocupados en los diferentes estratos productivos caracterizan el funcionamiento de la economía y son el núcleo a partir del cual se expande la desigualdad en la sociedad.

Para examinar la heterogeneidad productiva en el Perú se postula que la estructura económica está formada por tres estratos de productividad con diverso acceso a la tecnología y a los mercados (véase el gráfico II.5)⁴².

⁴² Véanse Chacaltana y Yamada (2009), Jiménez (2012), Schuldt (2012) y Villarán (2007).

El estrato moderno incluye a las empresas con 200 trabajadores y más, nacionales y extranjeras, de gran escala operativa, y niveles tecnológicos y de dotación de capital por persona ocupada relativamente altos, que muchas veces tienen un nivel de productividad cercano al de la frontera internacional. Estas empresas cuentan con pocos encadenamientos con el resto de la economía nacional y, en algunos casos, muestran una escasa capacidad de generación de innovaciones. Este estrato constituye el centro de la economía y en 2011 estaba representado por aproximadamente el 0,1% del universo empresarial, que genera un 62,4% del PIB, con un escaso 16,6% del empleo⁴³. El nivel de productividad de estas empresas supera en 3,8 veces el promedio y en 17,6 veces el del estrato tradicional de baja productividad.

Gráfico II.5
Perú: producto por trabajador, según estrato productivo, 2011



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2013 y Perú: *Compendio estadístico 2012, 2013*; y anexo estadístico.

⁴³ El número de empresas (poco más de 800.000 en 2011) en los estratos tradicional, moderno e intermedio se estima sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del INEI, calculando el número de empleadores o patrones que tienen trabajadores remunerados a su cargo. El número de empleadores posteriormente se agrupa por estratos dependiendo del número de trabajadores con que cuenta la empresa (de 2 a 4, de 5 a 199, y 200 o más). Cabe resaltar que un empresario puede tener más de una empresa. Por lo tanto, estas cifras, basadas en la ocupación principal del empresario, constituyen un límite inferior al número de empresas. El cuestionario de la ENAHO permite indagar sobre una ocupación adicional, la secundaria, pero no está diseñado para clasificar por estratos a los empresarios en esta segunda ocupación.

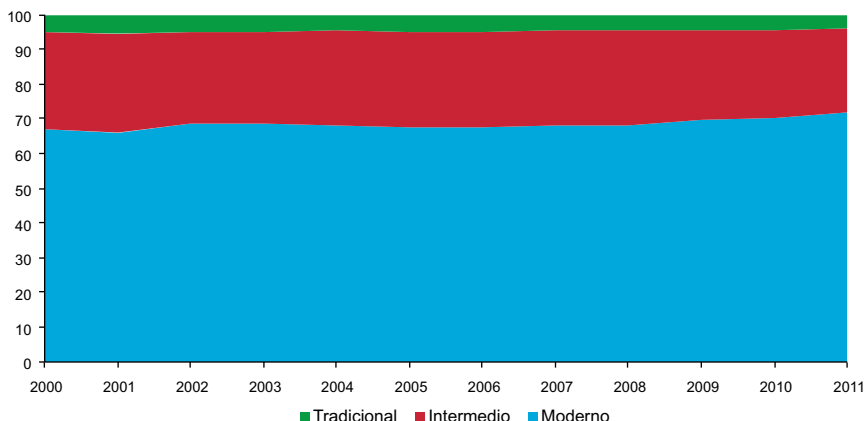
El estrato intermedio está integrado por las empresas medianas (de 51 a 199 trabajadores) y pequeñas (de 5 a 50 trabajadores), que tienen dificultades para acceder a los recursos necesarios, especialmente tecnológicos y financieros, y a determinados mercados de factores que les permitirían desarrollar la capacidad de competir. En 2011 este estrato representó alrededor del 29% del total de empresas y generó un 23,8% del PIB, con un 18,9% del empleo. Por tanto, tiene una productividad que es casi un 30% superior al promedio de la economía.

El estrato tradicional, asociado al sector informal, está constituido en 2011 por cerca del 71% del total de empresas (de 2 a 4 ocupados), los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores familiares auxiliares y el servicio doméstico⁴⁴. Por su estructura y capacidad, presenta la productividad relativa más baja, opera casi sin utilizar ningún tipo de mecanización, con una densidad insignificante de capital y tecnologías extraordinariamente atrasadas, y ofrece a los trabajadores pocas oportunidades de desarrollo y aprendizaje. Este estrato presenta niveles muy bajos de productividad e ingreso, e incluye a la gran mayoría de los ocupados (64,5%), en tanto su contribución al PIB es reducida (8,8%). De allí que su productividad sea apenas 1/5 del promedio y 1/18 de la registrada por el estrato moderno.

Al analizar con este enfoque el crecimiento económico del Perú, que alcanzó al 5,8% anual en el período reciente 2000-2011, se observa que las estimaciones muestran una gran diferenciación en las tasas de crecimiento del producto de los estratos (véase el gráfico II.6). El aumento del producto del estrato de grandes empresas (7,8%) lidera el crecimiento económico, es más elevado que el del estrato intermedio (5,2%) y supera significativamente el del estrato tradicional (0,5%). Como resultado, cambia la composición del producto en favor del estrato moderno, cuya participación en el PIB aumenta del 50,8% en 2000 al 62,4% en 2011 (11,6 puntos porcentuales), en tanto la participación de los estratos intermedio y tradicional disminuye 1,3 y 10,4 puntos porcentuales, respectivamente. En suma, aumenta la importancia del estrato moderno en la economía, pues aporta cerca de dos tercios del PIB hacia el final del período y su expansión explica un 70% del crecimiento del producto entre 2000 y 2011, con lo que se constituye en el eje del dinamismo económico del país.

⁴⁴ El tipo de pago que reciben los trabajadores por cuenta propia es: ganancia por negocio o ingreso como productor agropecuario.

Gráfico II.6
Perú: composición del PIB, según estrato productivo, 2000-2011
(En porcentajes)



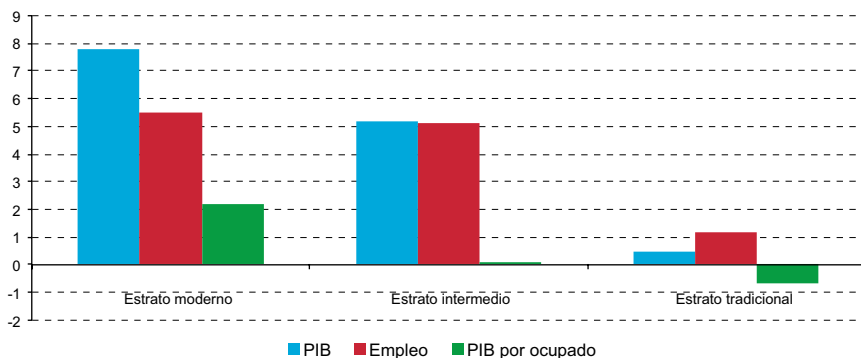
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2013; Ministerio de la Producción, "Estadísticas", Lima, 2011; y anexo estadístico.

Por otra parte, se registra un cambio significativo en la estructura del empleo⁴⁵. Esto se debe a que el crecimiento del empleo total en el período (un 2,4% anual) es impulsado por el gran dinamismo de la ocupación en los estratos moderno (5,5%) e intermedio (5,1%), en tanto el estrato tradicional permanece casi estancado (1,2%). Este patrón de crecimiento, con un rápido aumento tanto del producto como de la demanda de empleo de los estratos moderno e intermedio, posibilita la migración hacia estos estratos de una parte de los trabajadores ocupados en el estrato tradicional, con lo que se eleva la productividad del conjunto de la economía (véase el gráfico II.7).

La productividad se expande rápidamente en el período debido a dos factores: a) el crecimiento originado en los estratos, especialmente en el estrato moderno (ya sea a través de la acumulación de capital, del cambio tecnológico o del aumento de la eficiencia de las empresas en cada uno de ellos), y b) el aumento de la productividad resultante de la reasignación del empleo entre estratos, esto es, desde algunos estratos de baja productividad hacia otros de productividad más elevada.

⁴⁵ Véase información respecto de los cambios en la composición del empleo en los casos de la Argentina y Chile en Roitter, Erbes y Kababe (2013) e Infante (2009), respectivamente.

Gráfico II.7
Perú: crecimiento del PIB, el empleo y la productividad
por estratos productivos, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reportede-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; Ministerio de la Producción, “Estadísticas”, Lima, 2011.

El primer componente del aumento de la productividad se mide como la suma ponderada del crecimiento de la productividad de cada estrato, donde las ponderaciones corresponden a su participación en el empleo total. El segundo componente, denominado “cambio estructural”, recoge el efecto sobre el crecimiento de la productividad derivado de la reasignación del empleo entre estratos. Al respecto, se postula que si los cambios en la composición del empleo están positivamente correlacionados con el crecimiento de la productividad, el signo de este componente será positivo, por lo que el cambio estructural resultará en aumentos generalizados de la productividad en la economía.

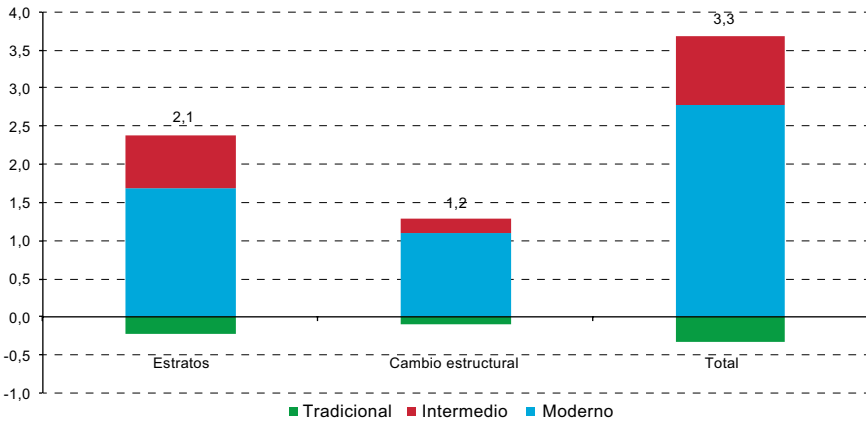
El crecimiento de la productividad alcanzó un promedio anual del 3,3% en el período⁴⁶. Asimismo, se estima que el aumento originado en los estratos alcanza al 2,1% anual, como resultado de que el incremento del producto por ocupado del estrato moderno (un 2,2% anual) estuvo acompañado de un crecimiento casi nulo de este indicador en el estrato intermedio (0,1%) y negativo en el estrato tradicional (-0,6%). Esto indica que el aporte del cambio estructural al crecimiento global de la productividad habría sido del 1,2%, que corresponde a las ganancias de productividad originadas en el cambio estructural del empleo ya mencionado (véase el gráfico II.8). Por tanto, con respecto al crecimiento de la productividad,

⁴⁶ Véase un análisis del crecimiento de la productividad con un enfoque sectorial en Jiménez (2012) y Rodrik (2010).

se puede señalar que el desempeño de los estratos aportó dos tercios del aumento de la productividad del período 2000-2011 (el tercio restante correspondió a los efectos del cambio estructural).

Al considerar la contribución de ambos factores al crecimiento de la productividad, se estima que el estrato moderno explica una parte muy significativa (83%) del aumento del producto por ocupado en el período y que el resto (17%) se origina en el estrato intermedio.

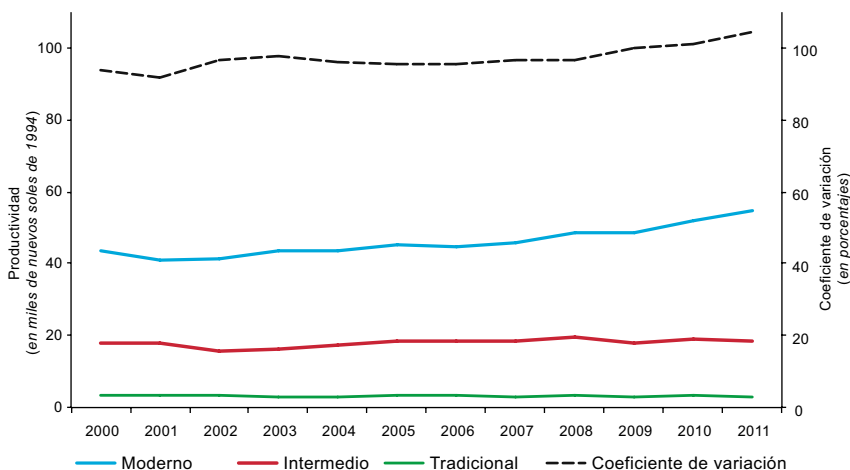
Gráfico II.8
Perú: descomposición del crecimiento de la productividad por estratos, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; Ministerio de la Producción, "Estadísticas", Lima, 2011.

En consecuencia, como resultado del crecimiento asimétrico de las productividades, el grado de heterogeneidad estructural aumenta. Esto se debe a que el crecimiento del PIB por ocupado del estrato moderno superó ampliamente el de los estratos intermedio y tradicional entre 2000 y 2011. La mayor diferenciación productiva de la economía se refleja también en un incremento del coeficiente de variabilidad de las productividades por estrato en el período (véase el gráfico II.9).

Gráfico II.9
Perú: PIB por ocupado, según estrato productivo, 2000-2011



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reportes-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; Ministerio de la Producción, "Estadísticas", Lima, 2011; y anexo estadístico.

En suma, la economía tuvo un crecimiento rápido, aunque marcadamente diferenciado por estratos, entre 2000 y 2011. Ello se debe a que la mayor parte de este crecimiento se sustentó en la elevada expansión del producto del estrato moderno que, incluso aportando a la generación de nuevos empleos, aumenta su productividad a un ritmo muy superior al del resto de los estratos de la economía, lo que amplía el abanico de las productividades. En consecuencia, el grado de heterogeneidad estructural, que ya era elevado a comienzos del período, continuó aumentando durante esos años.

El hecho de que el crecimiento económico fuera liderado por el estrato de las grandes empresas, con escasos vínculos con el resto de la estructura económica, limitó el desarrollo de la producción de los estratos intermedio y tradicional, y afectó la utilización de la capacidad productiva y la generación de empleos de calidad. Al mismo tiempo, dado que el estrato moderno ocupa una reducida proporción del empleo total, solo unos pocos trabajadores se beneficiaron del aumento de la productividad y los salarios, mientras que el resto siguió formando parte de un amplio segmento de la fuerza de trabajo en actividades de muy baja productividad, lo que tiende a generar una mayor desigualdad en la distribución de ingresos.

En definitiva, la persistencia de la heterogeneidad productiva al limitar tanto el crecimiento como las posibilidades de reducir la

desigualdad, constituye un obstáculo para alcanzar un escenario de desarrollo dinámico e inclusivo en el futuro.

C. Implicancias para el empleo. Mercado laboral heterogéneo y distribución del ingreso

Un sistema productivo altamente heterogéneo, como el descrito previamente, genera también una nítida heterogeneidad en el mercado de trabajo, configurando estratos laborales con condiciones tecnológicas, laborales y de remuneración muy disímiles. A su vez, estas diferencias limitan el aumento de la participación de los ingresos laborales en el producto⁴⁷.

1. Mercado laboral heterogéneo

Como se ha visto, en la economía peruana coexisten estratos productivos con niveles muy diferentes de productividad. La interacción y el desarrollo de estos estratos es un factor importante para explicar la capacidad de generación de empleo, la distribución del ingreso y el tipo de relaciones laborales que regulan el funcionamiento del mercado de trabajo. En este contexto, la heterogeneidad del aparato productivo se manifiesta en una aguda heterogeneidad del mercado laboral, en el que coexisten estratos laborales con significativas diferencias de productividad.

En este documento se han identificado hasta tres estratos con marcadas diferencias en cuanto a participación en el producto, el empleo y la productividad. Estas diferencias se extienden especialmente a los ingresos y la formalidad. Los datos que se presentan a continuación corresponden a 2011.

- El estrato moderno, de grandes empresas (con 200 trabajadores y más, y un 16,6% de la ocupación), concentra las remuneraciones más altas del mercado de trabajo, ya que el ingreso laboral por ocupado de este estrato es 1,8 veces el del promedio. En el estrato moderno, las relaciones laborales son relativamente más formales debido a la existencia, por ejemplo, de un contrato de trabajo y una mayor protección de los trabajadores. Por esta razón, la tasa de empleo informal es del 19,4%.
- El estrato intermedio, que incluye a los ocupados en empresas medianas y pequeñas (de 5 a 199 trabajadores y un 18,9% de la ocupación), tiene escasa presencia de empleos formales y los salarios por ocupado son 1,2 veces los del promedio nacional. Aquí la tasa de empleo informal es del 58,1%.

⁴⁷ Véanse Chacaltana y Yamada (2009) y Schuldt (2012).

- El estrato tradicional, que emplea a un vasto contingente de los ocupados (incluidos trabajadores de microempresas de hasta 4 empleados, trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares auxiliares y del servicio doméstico; con un 64,5% de la ocupación), tiene relaciones laborales poco estructuradas y las remuneraciones más bajas del mercado laboral (los ingresos por ocupado corresponden a 0,7 veces los del promedio). El estrato tradicional usualmente ha sido visto como el origen del sector informal de la economía, por lo que no sorprende que la tasa de empleo informal en este estrato sea del 94,3%. Aquí las tasas más elevadas de informalidad sin duda se concentran en los sectores no asalariados (trabajadores independientes y familiares no remunerados).

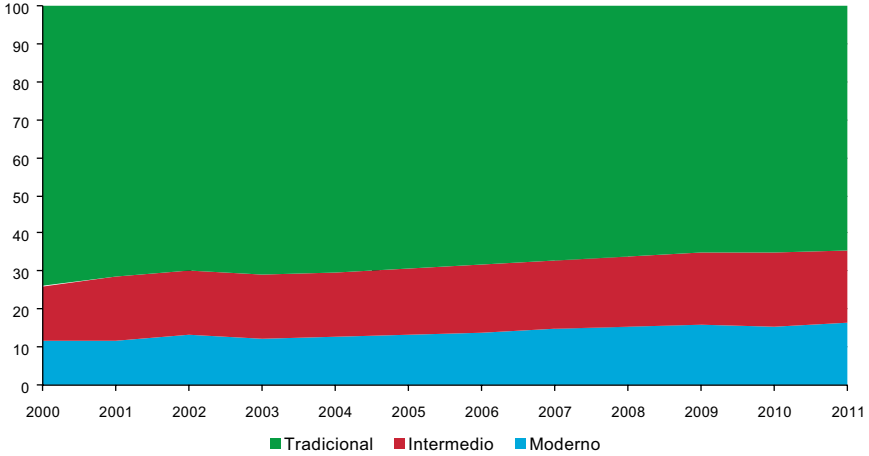
El uso de estas categorías es útil para analizar el desempeño del mercado laboral de la última década bajo el enfoque estructural.

En primer lugar, como se ha mencionado, el crecimiento del empleo sumó un 2,4% anual entre 2000 y 2011. Esta tasa de crecimiento se debe, sobre todo, al crecimiento del 5,5% del estrato moderno y del 5,1% del estrato intermedio, ya que el estrato tradicional registró un aumento más bien modesto del 1,2%. Esto ha implicado una importante transformación en la estructura del empleo: se reduce la participación del empleo tradicional del 73,8% en 2000 al 64,5% en 2011 (9,3 puntos porcentuales), en tanto aumenta la incidencia de los ocupados en los estratos moderno e intermedio en 4,6 y 4,7 puntos porcentuales, respectivamente (véase el gráfico II.10). Es decir que ha habido un traslado de trabajadores de los sectores más tradicionales a los más modernos del mercado laboral.

En segundo término, el ingreso por ocupado, que aumentó un 1,5% por año en términos reales entre 2000 y 2011 en todo el mercado laboral, se descompone en un crecimiento del 0,9% en el sector moderno, un 1,1% en el sector intermedio y un 1,7% en el sector tradicional.

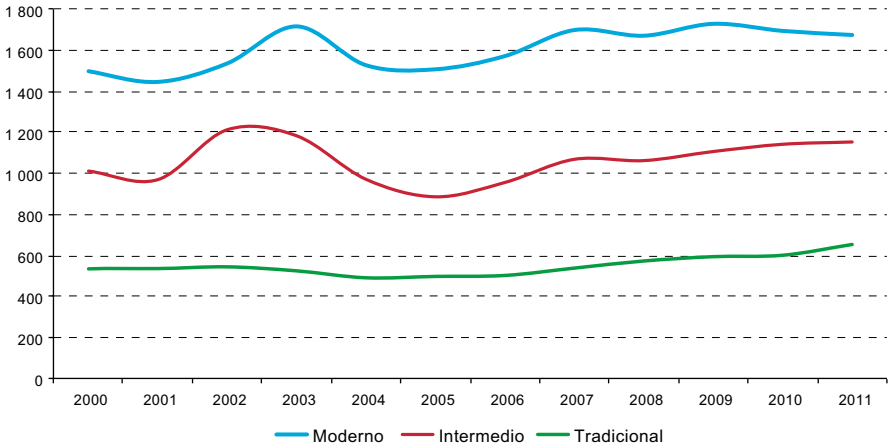
Esto implica que no solo ha habido una brecha entre el crecimiento de los ingresos laborales (1,5%) y la productividad (3,3%), sino que esta brecha ha sido mayor en los estratos más modernos, donde aumentó más la productividad, pero los salarios crecieron menos.

Gráfico II.10
Perú: población económicamente activa ocupada,
según estrato productivo, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; y anexo estadístico.

Gráfico II.11
Perú: ingreso laboral mensual por ocupado, según estrato productivo, 2000-2011
(En nuevos soles a precios constantes de 2009)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013.

Resulta interesante notar que el crecimiento de los ingresos laborales se descompone en un 1,2% anual entre los trabajadores asalariados (que trabajan para un empleador público o privado) y un 2,1% anual entre los no asalariados (trabajadores por cuenta propia y servicio doméstico).

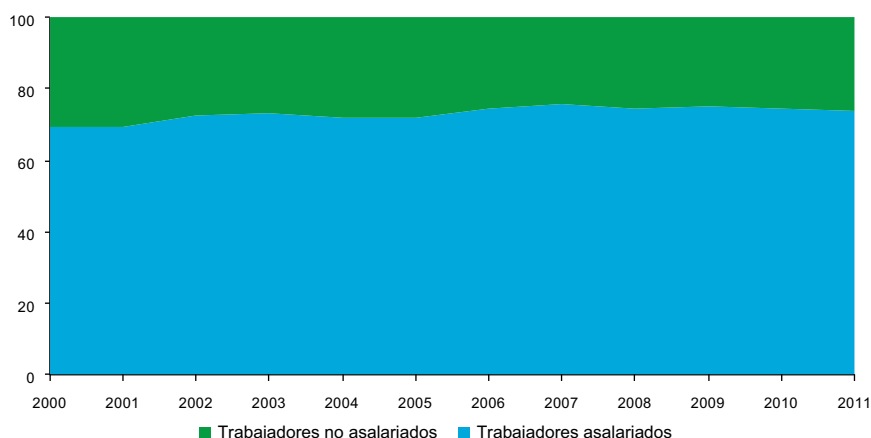
Esta dinámica relativamente favorable a los sectores menos favorecidos es aún muy lenta para cerrar las brechas en los niveles del ingreso, que suelen ser bajos dentro del ámbito regional (véanse los gráficos II.11 y II.12).

En suma, en este proceso de rápido crecimiento económico, los trabajadores captan solo una parte de los aumentos de productividad, lo que resulta, como veremos, en una participación decreciente de los ingresos laborales y de los salarios en el producto total de la economía.

2. Distribución funcional del ingreso

A nivel agregado, los datos muestran que la masa de ingresos laborales (ingresos de los trabajadores asalariados y no asalariados) creció un 4,4% anual como resultado del aumento del 2,9% del empleo remunerado y del 1,5% del ingreso por ocupado. Esta cifra es inferior al crecimiento del PIB, que alcanzó un 5,8% entre 2000 y 2011. De allí que la participación de las remuneraciones del trabajo en el producto sea decreciente durante el período analizado, cuando pasó del 35,2% al 28,7%.

Gráfico II.12
Perú: ingreso laboral de trabajadores asalariados y no asalariados, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; y anexo estadístico.

Con la finalidad de analizar en qué medida la heterogeneidad limita o no la evolución de la participación de las remuneraciones en el PIB, es útil observar esta evolución por estrato productivo. La masa de ingresos laborales originada en el estrato moderno creció un 6,4%, en tanto que el producto en este estrato aumentó un 7,8%. En el estrato intermedio, la masa de ingresos laborales se elevó un 6,2% y el producto aumentó un 5,2%. Por último, en el estrato tradicional, la masa de ingresos laborales creció un 2,9% y el producto se incrementó un 0,5%.

Del total de la masa de ingresos laborales, aproximadamente las tres cuartas partes son ingresos de trabajadores asalariados (o masa salarial). Más aún, en el período de análisis, la masa salarial creció aproximadamente un 5,3% anual —debido más al aumento del empleo (un 4,1% anual) que del salario real (1,2%)—, en tanto que la masa de ingresos de trabajadores no asalariados solo se elevó un 1,2%.

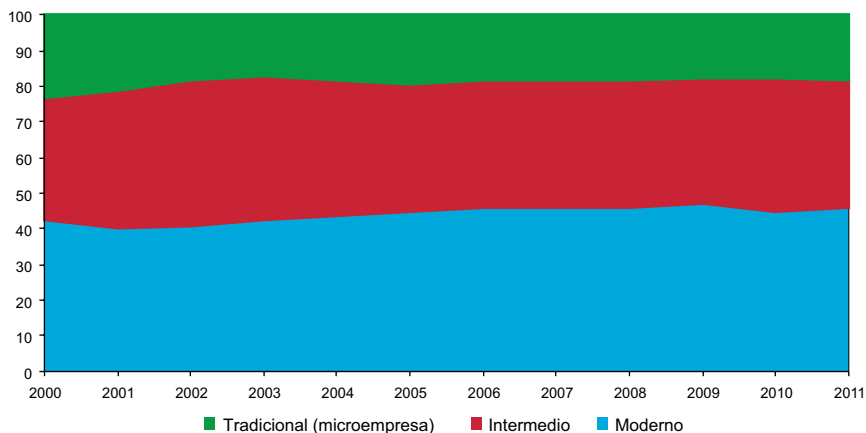
Como resultado de esta evolución del empleo asalariado y los salarios medios, la evolución del total de ingresos laborales depende cada vez más del comportamiento de la masa salarial. Sin embargo, a pesar del mayor crecimiento de la masa salarial, la participación de los salarios en el PIB disminuyó del 24,4% al 21,2% entre ambos años.

La evolución de la masa salarial también se ha diferenciado por estrato empresarial (véase el gráfico II.13). Se observa un aumento de la participación sobre todo del estrato de grandes empresas (del 42,5% al 45,8%), más como resultado de un marcado incremento del empleo asalariado en las empresas grandes (5,5%) que del salario real (0,9%). Si bien en menor grado, también aumenta la participación del estrato de pequeñas y medianas empresas (del 34,2% al 35,9%), en tanto la participación de la microempresa en la masa salarial se reduce (del 23,3% al 18,3%) en el período.

En resumen, la evolución de la masa salarial respondió, básicamente, al comportamiento del estrato de empresas más grandes en el período analizado. De allí que la negociación salarial en este estrato sea clave para explicar la dinámica de la masa salarial y, por tanto, la dinámica del conjunto de los ingresos laborales.

Hay varias razones que explican el bajo porcentaje de los salarios en el PIB. Uno de los factores que sugiere este análisis sería el muy bajo porcentaje que representa la masa salarial en el producto del estrato moderno (de empresas grandes), inferior al promedio. La participación de los salarios en el PIB del sector moderno en 2011 alcanzó al 17,5%, mientras que para el total de la economía esta participación fue del 21,2% en el mismo año.

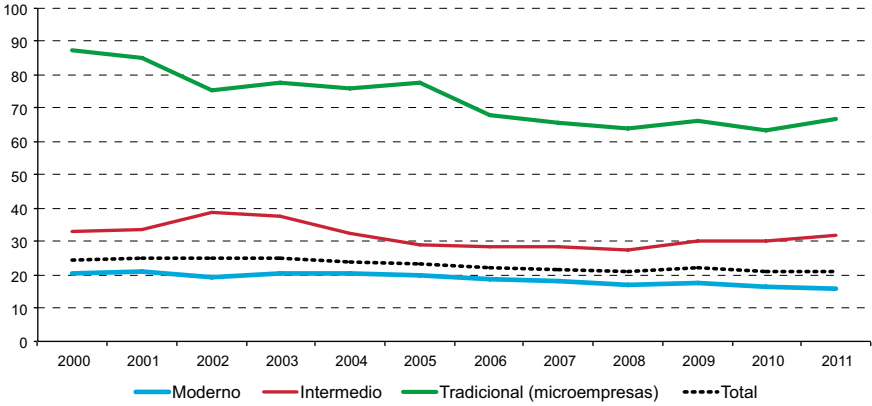
Gráfico II.13
Perú: composición de la masa salarial, según estrato productivo, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; y anexo estadístico.

Por otra parte, la tendencia descendente de la participación de los salarios en el producto se observa en casi todos los estratos productivos (véase el gráfico II.14). En el caso del estrato moderno, esta participación fue constantemente más baja que el promedio de la economía en el período 2000-2011. En ese lapso, si bien el aporte del estrato moderno a la producción se elevó del 50,8% en 2000 al 62,4% en 2011, su importancia en la masa salarial aumentó solo del 42,5% al 45,7% entre un año y otro. De allí que la participación de los salarios en el producto del estrato moderno disminuyera del 20,4% al 17,5% entre 2000 y 2011, lo que contribuyó a que la participación salarial se redujera del 24,4% al 21,2% en este mismo período en el promedio de la economía.

Gráfico II.14
Perú: participación de los salarios en el PIB por estrato productivo y total, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reportes-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2013; Ministerio de la Producción, “Estadísticas”, Lima, 2011; y anexo estadístico.

En las microempresas, la participación salarial en el PIB disminuyó rápidamente del 87,7% al 73,4%, como consecuencia de un descenso en el aporte al producto (del 6,5% al 6,0%) y de la notoria reducción de su incidencia en la masa salarial (del 23,3% al 18,3%) durante el período 2000-2011. Por el contrario, en el estrato intermedio, la participación de los salarios en el producto aumentó, al pasar del 33,1% en 2000 al 35,3% en 2011. En este incremento se combinaron dos efectos: el aumento en la importancia de este estrato en la masa salarial, del 34,2% al 35,9% (véase el gráfico II.13), y la reducción de su aporte al producto del 25,2% al 23,8% entre los años señalados.

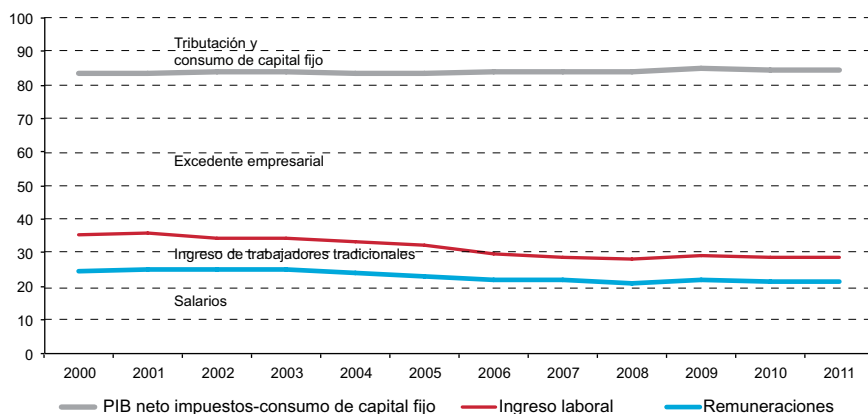
Asimismo, las cifras de las últimas décadas muestran que la caída de la participación de los salarios en el producto es un fenómeno de largo plazo, pues disminuyó del 30,1% en 1991 al 24,4% en 2000 y al 21,2% en 2011 (es decir que se redujo cerca de 9 puntos de porcentuales en los últimos 20 años)⁴⁸.

⁴⁸ La participación de los salarios en el producto del estrato moderno en el Perú (17,5%) es baja no solo en comparación con la de los países desarrollados, como los Estados Unidos (55%), la Unión Europea (50%) y la República de Corea (48,5%), sino también en relación con la de algunos países de la región, como la Argentina (30%), el Brasil (31%), Chile (36%) y México (30%). Cabe anotar también que en la primera mitad de los años setenta, la participación salarial superaba el 50% del ingreso nacional (BCR, Memorias). Dada la complejidad del tema, amerita una investigación específica que supera el ámbito de este trabajo.

Por otra parte, se debe considerar que en la producción se generan ingresos de diferente tipo: depreciación del capital fijo, impuestos (a los productos, derechos de importación y otros impuestos), excedente de explotación (excluido el ingreso mixto) e ingresos del trabajo (salarios e ingresos de los ocupados en el estrato tradicional).

Las cifras muestran que la participación conjunta de la depreciación (7%) y los impuestos (9%) alcanza, en promedio, a un 16% del PIB en el período 2000-2011. El porcentaje restante corresponde a los ingresos del trabajo y del capital.

Gráfico II.15
Perú: composición del PIB por tipo de ingreso, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2013; Ministerio de la Producción, "Estadísticas", Lima, 2011; y anexo estadístico.

Como resultado de la menor participación del trabajo asalariado en el producto, aumentó la importancia del excedente de explotación (excedente empresarial e ingreso de trabajadores tradicionales), que pasó del 48,3% en 2000 al 55,9% en 2011. Debido a que el ingreso de los trabajadores independientes también se ve afectado de manera adversa, en el período se produjo una redistribución de ingresos del trabajo al capital.

Si se considera que el crecimiento del PIB alcanzó al 5,8% anual entre 2000 y 2011, la masa de ingresos laborales aumentó a un ritmo menor (4,4%) por los motivos señalados, en tanto que el excedente se expandió más rápidamente (7,2%), lo que determina el signo de la tendencia de la

participación en el producto del excedente empresarial (creciente) y de los ingresos del trabajo (decreciente) durante el período analizado⁴⁹.

Estas tendencias de la distribución primaria de ingresos tienen gran influencia sobre el desempeño macroeconómico. Como se concluye en un reciente informe sobre los salarios en el mundo (OIT, 2013b), la redistribución de ingresos del trabajo al capital tiene efectos importantes sobre los componentes de la demanda agregada. La evidencia muestra que la caída de la participación de los ingresos laborales está consistentemente asociada con la pérdida de participación del consumo privado y con un aumento de la importancia tanto de la inversión (en algunos casos), como de las exportaciones netas en el producto.

Finalmente, cabe señalar que la concentración productiva y las diferencias de productividad tienen su correlato con una muy desigual distribución personal del ingreso. A modo de ejemplo, según datos de 2011, en el Perú solo un 5% de las personas capta un 22,5% del total de los ingresos, monto equivalente al percibido por el 50% del total de la población (CEPAL, 2013b).

D. Vínculos entre agregados macroeconómicos y estructura productiva

En esta sección se mostrará cómo el crecimiento económico es el resultado de la interrelación dinámica entre la estructura productiva y los agregados macroeconómicos, y se intentará identificar los mecanismos de transmisión, así como los principales factores condicionantes a lo largo del tiempo (CEPAL, 2010 y 2012e).

Respecto de la estructura productiva, se parte de la base de que el patrón de crecimiento de la economía del Perú está orientado por un modelo liderado cada vez más por las exportaciones (primario exportador) y que, por tanto, deja poco espacio para el dinamismo del mercado interno⁵⁰. Al mismo tiempo, la falta de densidad de la estructura productiva nacional implica que la oferta agregada muestra una creciente dependencia de las importaciones (bienes de consumo, capital e intermedios), cuyo crecimiento está limitado, en gran parte, por la evolución de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

A su vez, como se analizó, en el modelo de crecimiento reciente, la mayor parte del aumento del PIB y de la productividad se debe a la expansión del estrato moderno de la economía (vinculado a las

⁴⁹ Véase información sobre la distribución del ingreso en condiciones de rápido crecimiento económico en el Perú en García (2013).

⁵⁰ Véanse Jiménez (2012) y Schuldt (2012).

exportaciones), en tanto que la mayor parte del empleo es generada por los estratos de menor productividad (intermedio y tradicional). Los resultados en el campo distributivo son dos: a) la participación de los salarios (y de los ingresos del trabajo) en el producto es baja y decreciente, lo que afecta la evolución del consumo, y b) la participación del excedente de explotación en el producto es elevada y creciente, lo que debería reflejarse en la trayectoria del coeficiente de inversión.

En lo que respecta al vínculo que existe entre la estructura productiva y los agregados macroeconómicos (Cimoli, Correa y Primi, 2004; CEPAL, 2012e), se intentará asociar el desempeño de los principales componentes del PIB, incluida la demanda agregada interna (consumo privado, consumo de gobierno, inversión) y el sector externo (exportaciones, importaciones), con la evolución de la estructura productiva y sus principales variables en una perspectiva de largo plazo.

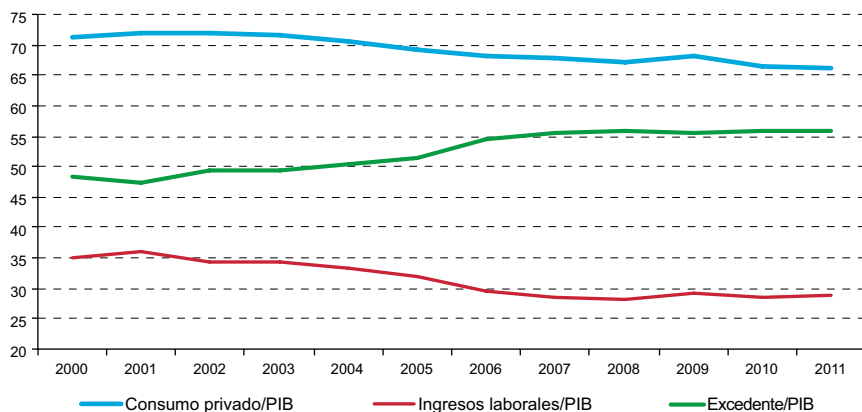
1. Moderado dinamismo del consumo privado

El consumo privado, principal componente de la demanda agregada, tuvo una expansión inferior a la del producto. En el período 2000-2011 creció un 5,1% por año mientras que el producto aumentó un 5,8%, de allí que la participación del consumo privado en el PIB se redujera del 71% al 66% entre esos años. De este modo, se configura un crecimiento que no es liderado por el dinamismo del consumo (véase el gráfico II.16).

La expansión del consumo privado depende del aumento del ingreso disponible de los hogares, que se vincula, básicamente, al incremento de los ingresos provenientes del trabajo (empleo e ingresos por ocupado) y del excedente (rentas y la parte del excedente de explotación destinada al consumo). Además de estos ingresos primarios, hay otros recursos que se suman al ingreso familiar y que han ido ganando importancia, como los que provienen del gasto social, de las remesas del exterior y, eventualmente, del acceso al crédito.

En cuanto a la evolución de los factores primarios, es preciso considerar que la existencia de un mercado laboral segmentado condujo a que la participación de los ingresos del trabajo en el producto fuera baja y decreciente en el período (véase el gráfico II.15), lo que implica una redistribución desde los ingresos del trabajo hacia el capital. Como se mostró en detalle en la sección II.C, la masa de ingresos del trabajo creció un 4,4% por año, en tanto que el excedente se expandió un 7,2% en el período 2000-2011. De allí que la participación de los ingresos del trabajo en el producto se redujo del 35,2% al 28,7% y, en consecuencia, la utilidad empresarial aumentó del 48,3% al 55,9% entre un año y otro (véanse los gráficos II.15 y II.16).

Gráfico II.16
Perú: relación entre consumo privado e ingresos, 2000-2011
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013 [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2013.

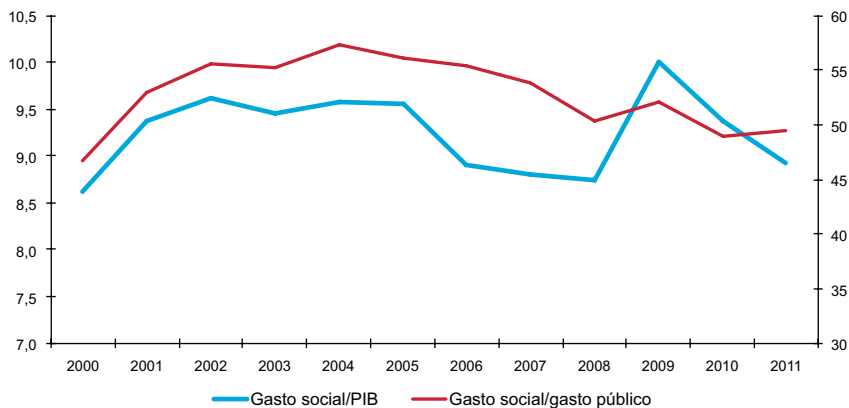
Dado que, presumiblemente, la propensión al consumo de los grupos cuyo ingreso proviene del excedente empresarial es inferior a la de los grupos cuyo ingreso se origina en el trabajo, la redistribución de ingresos señalada habría limitado la tasa de crecimiento del consumo privado.

Al examinar la evolución de los factores secundarios en la determinación del ingreso de los hogares y, por tanto, del consumo privado, se observa que el gasto social tuvo un importante aumento durante el período.

El gasto social creció un 6,1% por año entre 2000 y 2011, con lo cual su participación en el PIB aumentó del 8,6% al 8,9% en el período (véase el gráfico II.17). Al respecto, se debe considerar que una parte de dicho gasto está compuesta por recursos destinados a complementar el ingreso familiar de los sectores más pobres y, en consecuencia, a sostener el nivel de vida de estos hogares. Sin embargo, esta política pública, que opera fuera del mercado laboral, está demandando una fracción creciente del gasto público, cuya expansión está limitada por la base impositiva.

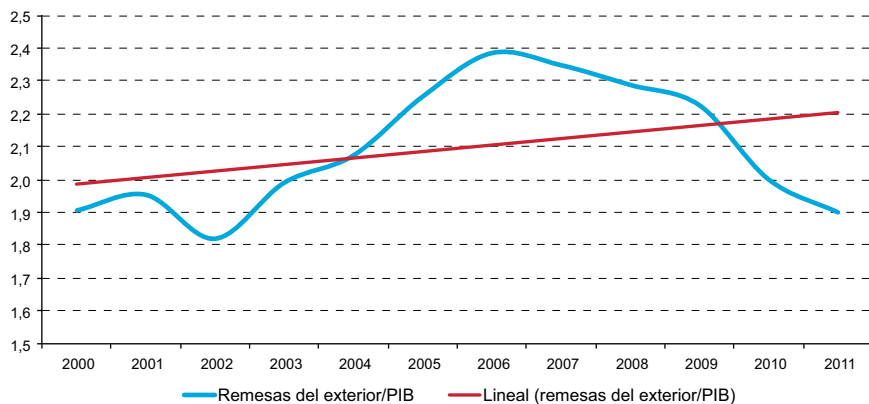
En relación con los otros factores secundarios, los datos muestran que se mantiene la importancia de las transferencias por concepto de remuneraciones a trabajadores y transferencias corrientes hacia el Perú, en torno del 2% el PIB entre 2000 y 2011 (véase el gráfico II.18).

Gráfico II.17
Perú: gasto social y gasto público, 2000-2011
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Sistema de Integrado de Administración Financiera (SIAF)2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

Gráfico II.18
Perú: remesas netas del exterior, 2000-2011
 (En porcentajes del PIB)



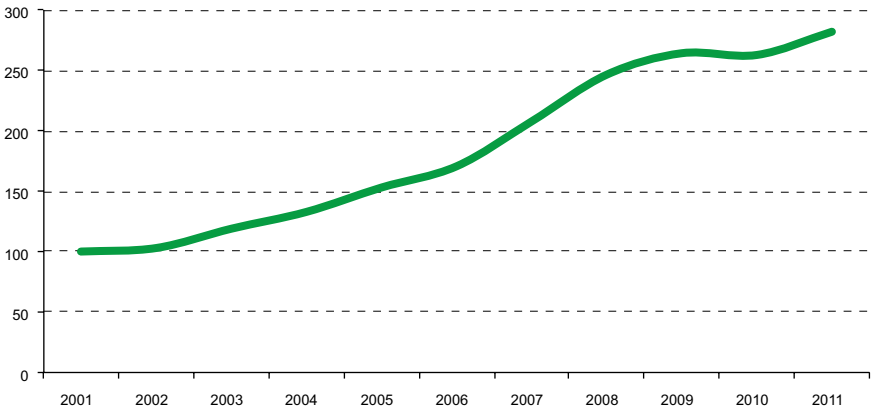
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

El notorio incremento de esta corriente de ingresos (5,8%) contribuye en gran medida a mejorar el nivel de vida (consumo) de los sectores más pobres y, al mismo tiempo, es un reflejo de las estrategias de sobrevivencia de estos sectores sociales, que buscan mejores opciones de empleo en mercados laborales del exterior.

Otro factor importante es la evolución del crédito y su influencia en el aumento del consumo privado. Al respecto, los datos muestran una considerable expansión del crédito al consumo en el Perú, como queda de manifiesto en el hecho de que la relación entre crédito al consumo y producto se haya triplicado entre 2010 y 2011 (véase el gráfico II.19). Esto podría configurar una nueva tendencia de las variables financieras (crédito) en la determinación del consumo, considerando que el grado de bancarización del Perú, medido por la relación entre las colocaciones y el PIB (véase el gráfico II.20), todavía es relativamente bajo (30%) en comparación con otros países como el Brasil (53%), Chile (95%) y Panamá (150%).

Por otra parte, para identificar la importancia relativa de los factores determinantes del consumo privado, se realizó un análisis econométrico del crecimiento del consumo, que se correlacionó en forma sintética con las siguientes variables: ingresos del trabajo (masa de salarios, masa de ingresos de trabajadores del estrato tradicional), gasto social y excedente de explotación.

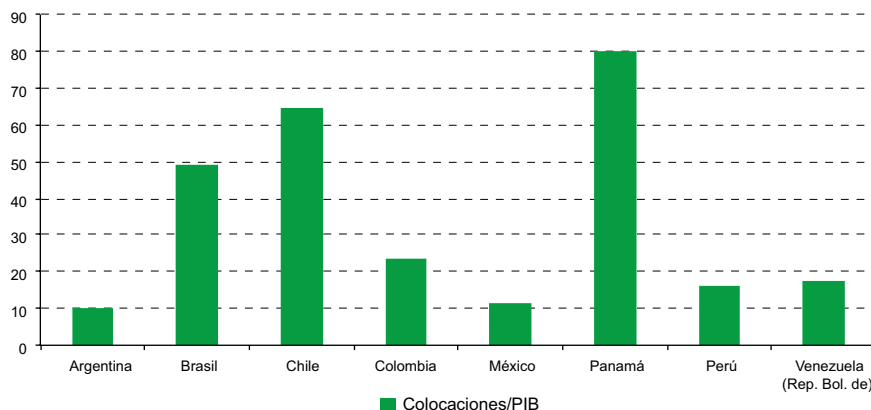
Gráfico II.19
Perú: relación entre el crédito al consumo privado y el PIB, 2001-2011
(2001=100)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

Gráfico II.20

América Latina (países seleccionados): relación entre las colocaciones y el PIB, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF), “Informe sobre crédito y colocaciones en países latinoamericanos seleccionados”, Santiago de Chile, 2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

Sobre la base de los resultados obtenidos (véase el recuadro II.1), se concluye que el crecimiento anual del consumo privado (5,1%) fue inferior al del producto (5,8%) en el período 2000-2011 debido, básicamente, al bajo crecimiento del ingreso del trabajo (4,4%). El aporte de este componente al crecimiento del consumo fue limitado y solo alcanzó 2,4 puntos porcentuales (originados en el crecimiento del total de la masa salarial —de 2,2 puntos porcentuales— y el crecimiento de la masa de ingresos de los trabajadores del estrato tradicional —de 0,2 puntos porcentuales—), lo que explica un 49,2% del crecimiento del consumo privado. La parte restante (50,8%) se debería básicamente a la contribución del excedente (2,5 puntos porcentuales) y del gasto social (0,1 puntos porcentuales)⁵¹.

⁵¹ Estos datos también muestran que si el crecimiento del ingreso del trabajo hubiese sido igual al del producto, el crecimiento del consumo sería igualmente elevado, lo que habría resultado en una mayor tasa de crecimiento del producto. Si el consumo hubiera aumentado un 5,8% en vez del 5,1% actual, es previsible que la expansión del producto se elevara al 6,3% por año. Esto significa que al final del período (2011), el nivel del PIB sería un 5% mayor que el registrado actualmente, lo que habría permitido reducir el margen de capacidad ociosa, así como el desempleo de la economía. Sin embargo, dada la estructura heterogénea del mercado laboral, la igualación del crecimiento de los ingresos del trabajo con el crecimiento del producto, equivalente a mantener su participación en el PIB, tiene implicancias de distinto orden. Elevar el crecimiento de la masa de ingresos del trabajo del 4,4% actual a un 5,8% supone la aplicación de políticas que incidan sobre la institucionalidad laboral y la productividad de los ocupados en los diferentes segmentos laborales.

Recuadro II.1
Crecimiento del consumo privado
(Estimaciones)

Para estimar el crecimiento del consumo privado se aplicó un modelo del siguiente tipo:

$$\widehat{c} = a_1 \widehat{s}_t + a_2 \widehat{y}_t + a_3 \widehat{g}_s + a_4 e_t + \varepsilon_t$$

Donde

c_t = Consumo privado

s_t = masa salarial

y_t = masa de ingresos de trabajadores del estrato tradicional

g_s = gasto social

e_t = excedente de explotación

\wedge = tasa de crecimiento de las variables

t = tiempo

α_i = elasticidad parcial del consumo privado respecto de la variable i

ε_t = término de error

Las estimaciones son:

$$\widehat{c} = 0,430\widehat{s}_t + 0,06\widehat{y}_t + 0,01\widehat{g}_s + 0,423\widehat{e}_t + 0: \quad R^2 = 0,99$$

(4,89) (2,18) (0,23) (5,97) (4145,0)

Donde las cifras entre paréntesis corresponden a los test t y F, respectivamente.

Para evaluar el efecto conjunto de las variables sobre el consumo se consideró el siguiente crecimiento anual durante el período 2000-2011

$$\widehat{s}_t = 5,3 \quad \widehat{g}_s = 6,1 \quad \widehat{y}_t = 3,7 \quad \widehat{e}_t = 6,0$$

Como resultado se obtuvo el crecimiento del consumo privado (5,1%) de la siguiente forma:

$$5,1\% = 0,430(5,3) + 0,06(3,7) + 0,01(6,1) + 0,423(6,0)$$

$$5,1\% = (2,28) + (0,22) + (0,06) + (2,54)$$

La contribución de los ingresos del trabajo (st, yt) alcanza a 2,50 puntos porcentuales, esto es, explica un 49,0% del crecimiento del consumo privado. El resto comprende el gasto social (1,2%) y el excedente de explotación (49,8%).

Los resultados también muestran que la expansión del consumo privado es inferior al crecimiento del PIB (5,8%) debido, exclusivamente, a la caída de la participación tanto de la masa salarial, como de la masa de ingreso de los trabajadores del estrato tradicional en el producto, pues crecieron un 5,3% y un 3,7%, respectivamente.

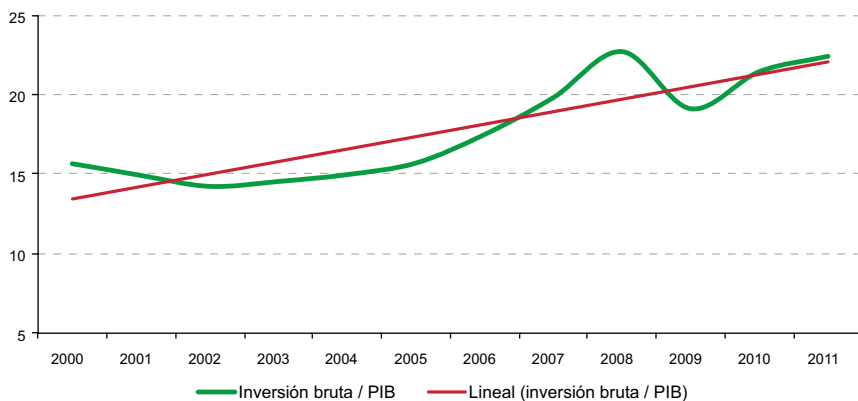
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Central de la Reserva del Perú (BCRP) "Reporte de inflación, 2013", Lima [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html> para el consumo privado y la distribución funcional del ingreso; Sistema de Integrado de Administración Financiera (SIAF) 2012, para el gasto social y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

2. La inversión como factor propulsor del crecimiento

El importante aumento de la inversión, junto con la expansión de las exportaciones, lideró el crecimiento económico en el período.

La inversión creció un 9% por año, cifra que excedió ampliamente el crecimiento del producto entre 2000 y 2011, de allí que el coeficiente de inversión se elevara del 19,6% al 27,2% entre ambos años (véase el gráfico II.21)⁵². Este rápido aumento de la inversión contribuyó a que el crecimiento del PIB en el período analizado superara ampliamente el registrado durante la década anterior (4,2%).

Gráfico II.21
Perú: formación bruta de capital fijo, 2000-2011
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

La composición de la inversión es un dato relevante cuando se relaciona con el crecimiento económico⁵³. En el período estudiado, una fracción mayoritaria y creciente de la inversión está constituida por productos de la construcción, específicamente destinados a vivienda e infraestructura.

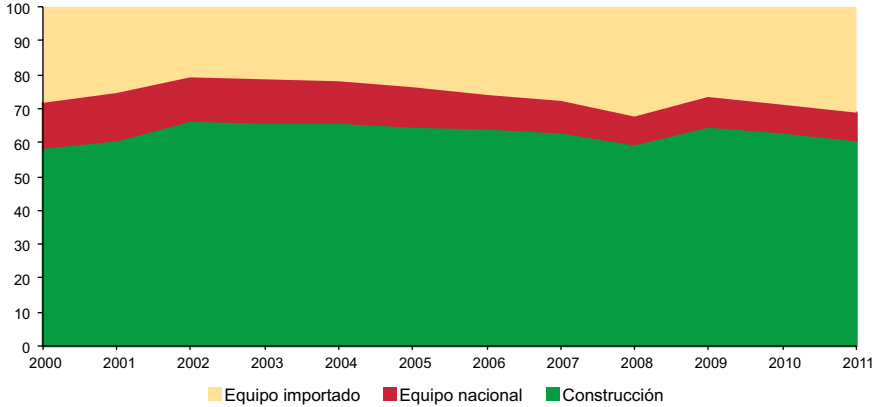
En tanto el primer componente tiene efectos positivos sobre la actividad económica y el empleo que se agotan en el corto plazo, la inversión en infraestructura tiene efectos positivos y de carácter más

⁵² El coeficiente de inversión corresponde al ratio inversión/PIB.

⁵³ Véase un análisis del comportamiento de la inversión y sus componentes en el conjunto de los países de América Latina en Manuelito y Jiménez (2013).

permanente sobre la estructura productiva y el crecimiento en el largo plazo (véase el gráfico II.22).

Gráfico II.22
Perú: formación bruta de capital fijo por tipo de bien y origen, 2000-2011
(En porcentajes)



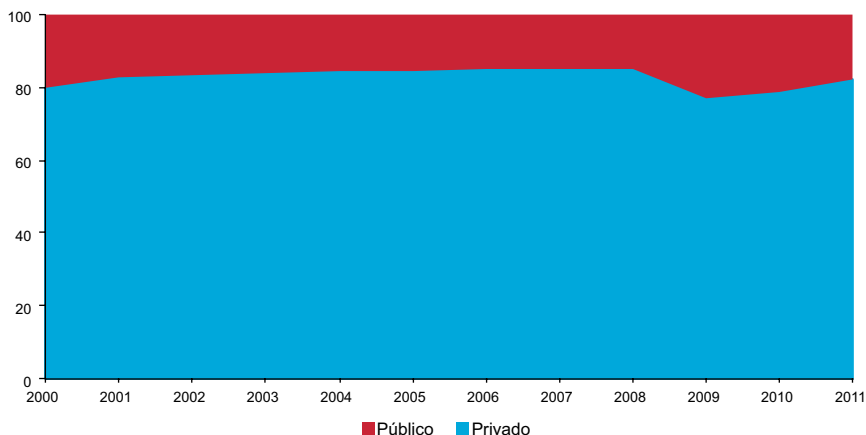
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

El predominio creciente de la construcción dejó menos espacio para el componente de maquinaria y equipo, cuya participación en la inversión se reduce del 41,5% en 2000 al 39,2% en 2011. La reducción de este componente de la inversión podría afectar en el futuro la necesidad de aumentar la capacidad productiva. Además, una fracción decreciente de este componente corresponde a producción nacional, lo que lleva a que un 80% de la inversión en maquinaria y equipo se cubra con importaciones en 2011.

El aspecto institucional constituye otro ángulo para apreciar la evolución de la inversión. En el período analizado, la mayor parte de la inversión ha sido ejecutada por agentes privados (80%), en tanto la acción del Estado ha sido secundaria, lo que ha limitado su capacidad de influir en la transformación de la estructura productiva a través de la creación de nuevas actividades y empleos (véase el gráfico II.23).

Finalmente, con el objeto de explicar el rápido aumento del coeficiente de inversión sobre el PIB, se ha utilizado un esquema analítico en el que se considera que la inversión se incrementa en respuesta a tres grandes factores: a) el aumento del producto como resultado de las presiones de la demanda agregada, b) la disponibilidad de ahorro para el financiamiento de la inversión y c) la favorable evolución de los precios relativos, en este caso, del abaratamiento de los bienes de capital importados, combinado con la apreciación del tipo de cambio real.

Gráfico II.23
Perú: formación bruta de capital fijo público y privado, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013.

Para cuantificar en forma sintética la importancia de los factores mencionados en la dinámica de la inversión, se implementó un modelo econométrico en el que la variación del coeficiente de inversión es función de la tasa de crecimiento del producto del período anterior, el crecimiento del excedente del período actual (excluida la parte del ingreso mixto correspondiente a los microempresarios y trabajadores por cuenta propia informales) y la evolución del tipo de cambio real (multilateral). Esta regresión se aplicó a la inversión total y también a sus componentes (por una parte, construcción y maquinaria y equipo, y, por la otra, inversión pública y privada).

Los resultados obtenidos muestran que el modelo utilizado es muy explicativo del comportamiento de la inversión (véase el recuadro II.2). Mediante el análisis de regresión se verifica que el aumento del coeficiente de la inversión total, que llegó a 7,6 puntos porcentuales del PIB durante el período 2000-2011, se explica en un 30% por el crecimiento previo del producto, en un 45,9% por el crecimiento del excedente empresarial y en un 24,1% por la evolución del tipo de cambio real. En cuanto a los componentes de la inversión señalados, los resultados son semejantes.

Respecto de los factores determinantes de la inversión, surgen varias consideraciones. En primer término, se verifica que el aumento de la inversión está positivamente correlacionado con el crecimiento previo del producto. Los datos permiten concluir que el aumento de la inversión en el período actual se debe al logro de altas tasas de crecimiento del PIB

en el período pasado, en respuesta a la rápida expansión de la demanda agregada (6,2%). Al mismo tiempo, cabe destacar que la mayor parte (70%) del crecimiento de la economía se origina en el aumento del producto del estrato moderno, como ya se ha mostrado (véase el gráfico II.6). Por tanto, la inversión total respondería, básicamente, a la dinámica de este estrato, conformado por grandes empresas vinculadas tanto al mercado externo (sectores primario exportadores) como al mercado interno (finanzas, electricidad, construcción inmobiliaria y comercio).

En segundo lugar, se destaca que el aumento del ahorro es un factor clave para explicar la dinámica de la inversión. Se verifica que el crecimiento del excedente, principal fuente del ahorro, es más importante que la expansión del producto en la determinación del aumento del coeficiente de inversión. Como se ha mostrado, el aumento de la participación del excedente en el PIB (véase el gráfico II.15) se debe a que los salarios reales crecieron menos que la productividad durante el período, lo que refleja la débil capacidad de negociación de los trabajadores, especialmente de los que se desempeñan en el estrato moderno.

Recuadro II.2
Composición de la inversión
(Estimaciones)

Para estimar la composición de la inversión se aplicó un modelo del siguiente tipo:

$$i_t = a_1 + a_2 \widehat{pib}_{t-1} + a_3 \widehat{e}_t + a_4 tc_t + \varepsilon_t$$

Donde

- i_t = participación de la inversión total en el PIB en el año t
- \widehat{pib}_{t-1} = variación anual del producto interno bruto del año $t-1$
- \widehat{e}_t = variación anual del excedente de explotación del año t
- tc_t = tipo de cambio real multilateral del año t
- t = tiempo
- a_i = coeficiente asociado a la variable i
- ε_t = término de error

Las estimaciones son:

$$i_t = 129,9 + 0,981 \widehat{pib}_{t-1} + 0,476 \widehat{e}_t + 1,152 tc_t; \quad R^2 = 0,65$$

(3,35) (3,39) (2,23) (-2,91) (5,3)

Donde las cifras entre paréntesis corresponden a los test t y F , respectivamente.

Sobre la base de los coeficientes estimados y la información de las variables, se estimó cada uno de los componentes de la inversión y se evaluó su contribución sobre el cambio de la inversión total entre 2000 y 2011.

Recuadro II.2 (conclusión)

Como resultado, se obtuvo que el crecimiento del excedente de explotación explica un 38,5% de la variación de la inversión total. El resto comprende el crecimiento del PIB (37,9%) y el tipo de cambio real multilateral (23,6%).

Este modelo de inversión también se aplicó a la inversión privada, pública, en maquinaria y equipo, y en construcción. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro.

Tipo de inversión	Contribuciones (en porcentajes)		
	\widehat{pib}_{t-1}	\widehat{e}_t	tc_t
Total	37,9	38,5	23,6
Privada	34,9	31,2	33,8
Pública	38,6	40,5	20,9
Maquinaria y equipo	40,3	36,0	23,7
Construcción	36,4	36,3	27,2

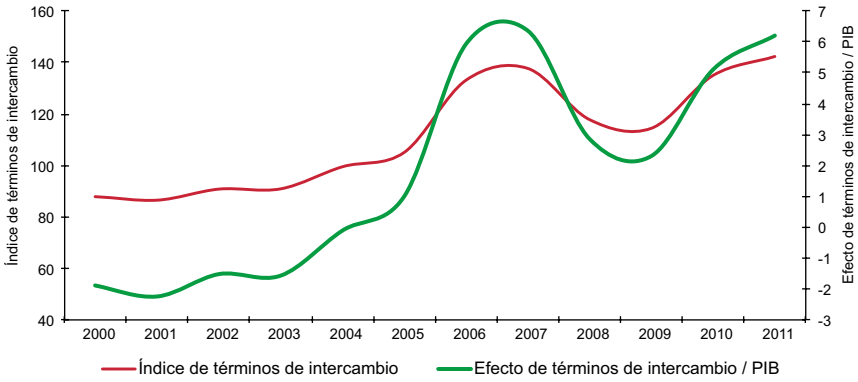
Nota: todas las variables monetarias son reales y están expresadas en nuevos soles de 1994. El índice de tipo de cambio real multilateral tiene base 2009=100.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Central de la Reserva del Perú (BCRP) "Reporte de inflación, 2013", Lima [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reportes-de-inflacion.html> para la inversión total, el PIB, la distribución funcional del ingreso y el tipo de cambio real multilateral.

El ahorro nacional crece como consecuencia del rápido aumento del ingreso nacional disponible (un 6% anual entre 2000 y 2011). Este crecimiento es explicado por la acentuada mejoría de los términos de intercambio, derivada del aumento de los precios internacionales de las materias primas (un 61,7% en el período), por lo que su efecto, medido en términos del PIB, se elevó de un 1,0% en 2000 a un 6,0% en 2011 (véase el gráfico II.24). A estos recursos de ahorro se suma el importante aumento de la inversión extranjera directa, cuyo monto como proporción del PIB se incrementó del 1,5% en 2000 al 4,5% en 2011 (véase el gráfico II.25).

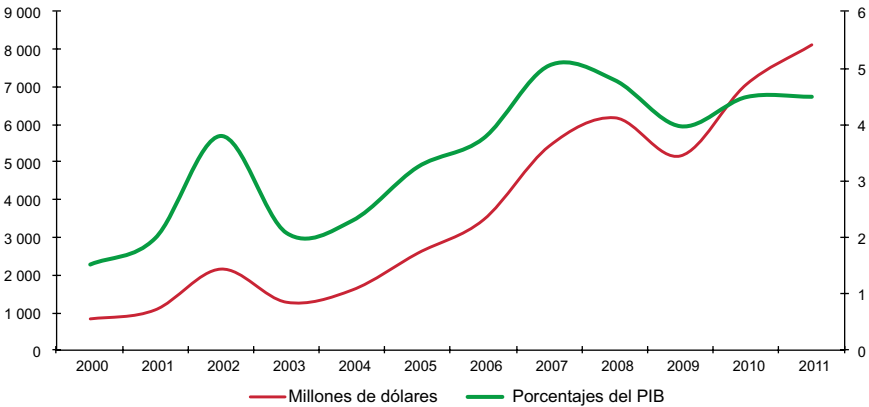
En tercer término, se verifica que la evolución del tipo de cambio real tuvo un importante efecto sobre el aumento del coeficiente de inversión. Las cifras muestran que el tipo de cambio multilateral se apreció un 10% en términos reales, en tanto que esa apreciación alcanzó al 25% en el caso del tipo de cambio bilateral entre 2000 y 2011.

Gráfico II.24
Perú: términos de intercambio y su efecto como porcentajes del PIB, 2000-2011
(En índices y porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

Gráfico II.25
Perú: inversión extranjera directa neta, 2000-2011
(En millones de dólares y porcentajes del PIB)

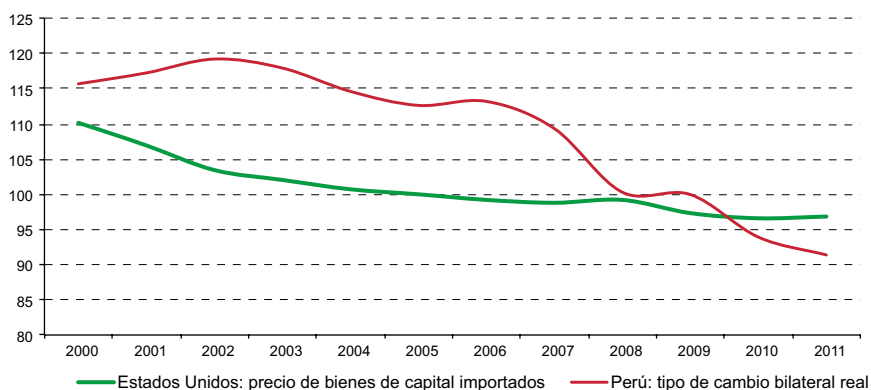


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

Las causas pueden encontrarse en la abundancia de divisas provocada por el aumento de la inversión extranjera directa y las ganancias obtenidas por la mejoría de los términos de intercambio. Al mismo tiempo,

los datos muestran que los precios internacionales de los bienes de capital (maquinaria y equipo) disminuyeron un 12,1% en el período (véase el gráfico II.26). En estas condiciones, el abaratamiento de los bienes de capital foráneos y la apreciación del tipo de cambio real condujeron a un rápido aumento de las importaciones de maquinaria y equipo y, por tanto, de su importancia en la inversión total.

Gráfico II.26
Estados Unidos y el Perú: precio de bienes de capital importados
y tipo de cambio bilateral real, 2000-2011
(Índices)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013; y Banco de la Reserva Federal de St. Louis, "Imports of goods: capital goods, except automotive (chain-type price index)", St. Louis, 2013.

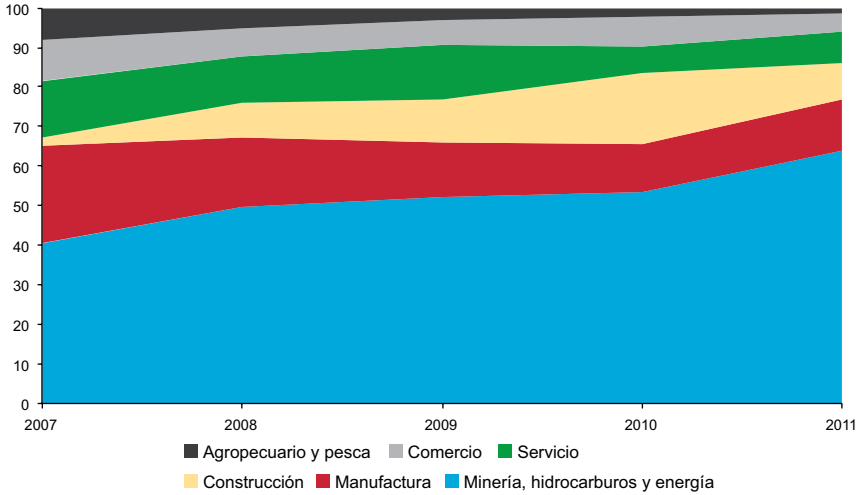
Por último, es necesario abordar el destino de la inversión, dado que esta es un factor clave del crecimiento económico por sus efectos sobre la capacidad productiva y la definición del carácter de la estructura económica.

En este sentido, se postula que, además de reforzar la capacidad de producción, la inversión constituye un instrumento privilegiado para la incorporación del progreso técnico y la materialización del cambio estructural, dado que posibilita la reasignación de recursos y la densificación del tejido productivo (Manuelito y Jiménez, 2013).

El examen del destino de la inversión por sectores permite vincularla al desarrollo de determinados estratos productivos de la economía, especialmente durante el período reciente 2007-2011. Los datos muestran que la inversión se concentró cada vez más en sectores que, por su nivel de productividad, pertenecen al estrato moderno (véase el gráfico II.27). Así, la inversión destinada a los sectores de minería, hidrocarburos y electricidad aumenta significativamente su incidencia en

el total al pasar del 41% en 2007 al 64% en 2011. La creciente importancia de la inversión en los sectores exportadores implica, al mismo tiempo, la reducción del volumen de los proyectos, excepto en la construcción, en los sectores pertenecientes a la economía interna.

Gráfico II.27
Perú: principales proyectos de inversión privada, 2007-2011
(En porcentajes)

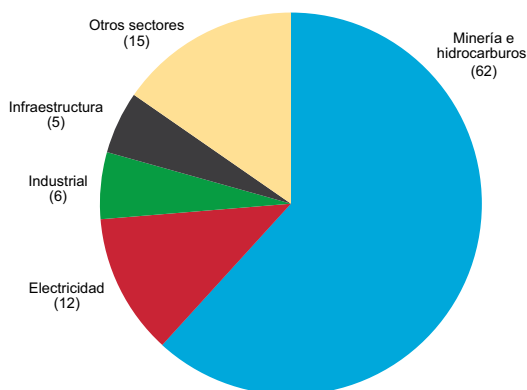


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013.

Según datos actuales, basados en los anuncios de proyectos de inversión para el período 2013-2014, una elevada proporción de su monto (74%) está destinada a los sectores modernos de alta productividad, como electricidad (12%) y minería e hidrocarburos (62%), pertenecientes al sector primario exportador (véase el gráfico II.28).

Este patrón de inversiones refuerza el carácter heterogéneo de la estructura productiva y primario exportadora del actual estilo de crecimiento. Alternativamente, una estrategia de convergencia productiva con cambio estructural implica destinar una parte importante de la inversión y del progreso técnico a elevar la productividad de los estratos menos avanzados, lo que aumentaría las interrelaciones en la matriz productiva —es decir, su densidad—, un requisito básico para avanzar con mayor igualdad y reducir la dependencia externa de la economía.

Gráfico II.28
Perú: anuncios de proyectos de inversión, 2013-2014
 (En porcentajes)



Fuente: J. Velarde, "Panorama actual y perspectivas de la economía peruana", presentación ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, Lima, 2012.

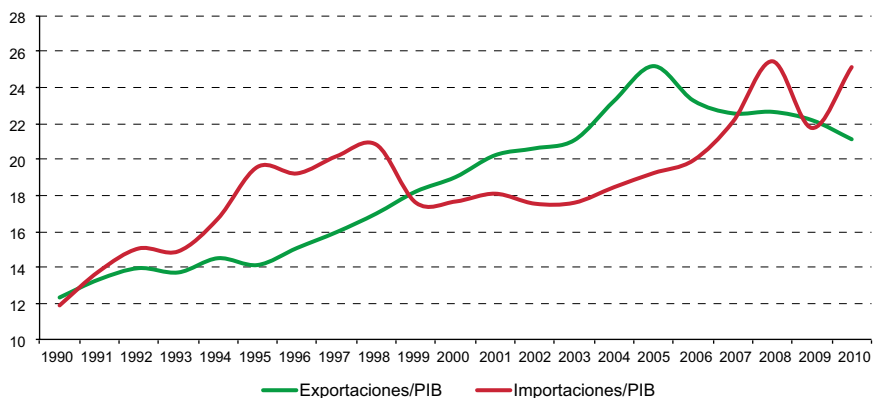
3. Las exportaciones como principal impulsor del crecimiento y la demanda de importaciones

La expansión de las exportaciones también lideró el crecimiento económico en el período. Entre 2000 y 2011, estas aumentaron un 6,6% anual, por encima del PIB, de allí que su importancia en el producto aumentara del 16,6% en 2000 al 18,0% en 2011.

La expansión de las importaciones fue mayor aún, dado que crecieron un 8,4% por año en el período, lo que significó que el coeficiente de importaciones aumentó significativamente al elevarse del 16,9% en 2000 al 22,2% en 2011⁵⁴. Esto último significó una presión sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos, que comenzó a mostrar un déficit en los últimos años de la década pasada (véase el gráfico II.29).

⁵⁴ El coeficiente de importaciones es el ratio importaciones/PIB.

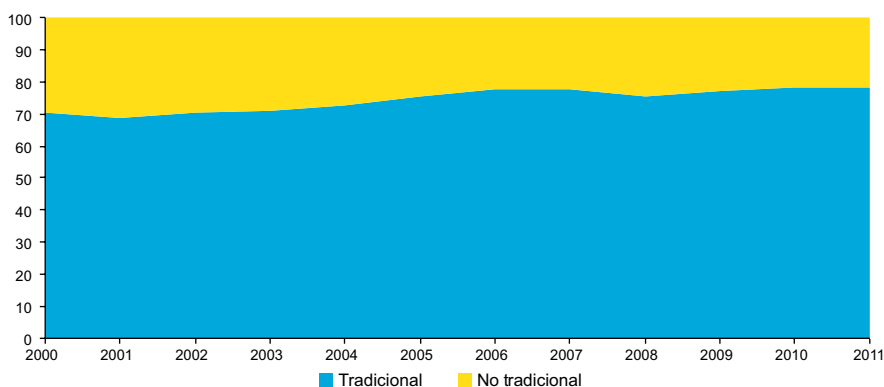
Gráfico II.29
Perú: exportaciones e importaciones, 2000-2011
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

En cuanto a la evolución del contenido de las exportaciones, las cifras muestran que se acentuaron las características del modelo primario exportador, dado que la importancia de los productos primarios y de los productos manufacturados basados en recursos naturales en la canasta exportadora aumentó del 83,1% en 2000 al 89,1% en 2011 (véase el gráfico II.30).

Gráfico II.30
Perú: exportaciones, según tipo de productos, 2000-2011
(En porcentajes)

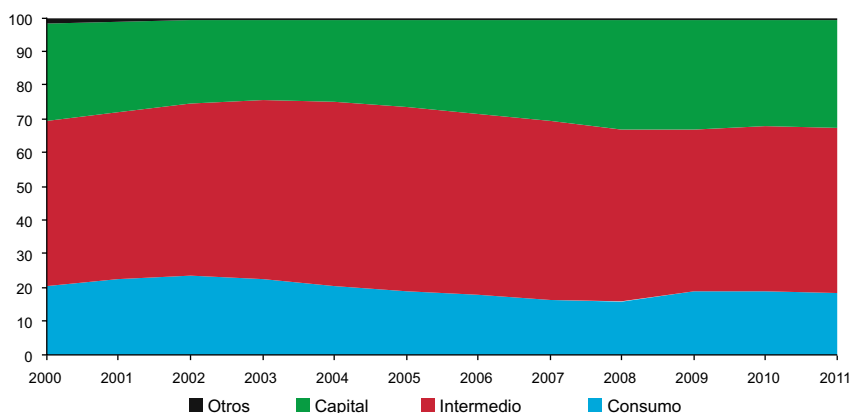


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

Nota: Tradicional incluye productos pesqueros, agrícolas, mineros y petróleo y derivados. No tradicional incluye productos agropecuarios, pesqueros, textiles, maderas y papeles (y sus manufacturas), productos químicos, minerales no metálicos, productos siderometalúrgicos y joyería, productos metalmecánicos y otros.

También cambia la composición de las importaciones. Los insumos y los bienes de capital, que representan la mayoría de las importaciones, aumentan su participación en el total en detrimento de las importaciones de bienes de consumo (véase el gráfico II.31). Esto significa que el crecimiento del producto requirió de un aumento significativo en el componente importado, no solo de las principales variables de la demanda interna (consumo e inversión), sino también de los insumos utilizados por los diferentes sectores para aumentar la producción.

Gráfico II.31
Perú: importaciones por tipo de bienes, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013.

En suma, en el actual estilo de crecimiento, la evolución del sector externo significó que la dinámica de la demanda agregada proviniera antes de las exportaciones que de la demanda interna. Esto se debe a que la expansión del consumo privado se vio limitada por la caída de la participación de los salarios en el producto.

Al mismo tiempo, la expansión de la oferta agregada implicó un rápido aumento de las importaciones que sustituyeron, en gran medida, a la producción nacional basada en una estructura productiva muy heterogénea, con escasa diversificación y un débil tejido productivo⁵⁵. Este proceso de sustitución de producción nacional por importaciones podría conducir a un proceso de desindustrialización, que afectaría principalmente a las empresas industriales de tamaño medio y pequeño en el mediano plazo.

⁵⁵ Véase Haussman y Klinger (2008).

E. Escenarios de cambios en la estructura productiva para el desarrollo

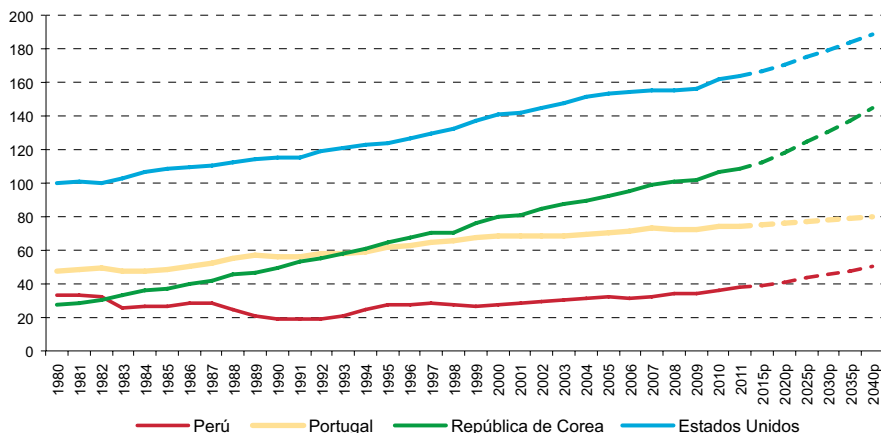
En el análisis realizado hasta ahora se ha enfatizado en la necesidad de generar un cambio en la estructura productiva, pero no se trata de un cambio menor ni de corto plazo. Por ello, a continuación se intenta mostrar la magnitud de las acciones que se deberían llevar adelante para que la economía peruana avance hacia un patrón de crecimiento con igualdad. El desafío planteado es múltiple pues se trata de reducir tanto el rezago relativo en materia de brecha externa o de ingreso per cápita respecto de los países desarrollados, como las brechas internas de productividad que existen entre los estratos productivos y dentro de cada uno, así como entre las empresas, según su tamaño, en comparación también con los países desarrollados.

Para ilustrar la trayectoria de convergencia productiva del Perú, se consideró la realidad de países que se encuentran en el umbral del desarrollo (Portugal), que han alcanzado el desarrollo (República de Corea) o que están en una etapa madura de desarrollo (Estados Unidos). Teniendo como referencia la situación de estos países, se construyeron dos tipos de escenarios. En el primero, se observan las consecuencias del comportamiento tendencial de la productividad y en el segundo se evalúan los requerimientos de la convergencia productiva de la economía peruana. En el segundo escenario, los horizontes considerados en las proyecciones son semejantes a los de las trayectorias de los Estados Unidos, Portugal y la República de Corea para avanzar desde un nivel similar al que tiene actualmente el Perú (PIB per cápita de 8.600 dólares PPA) hacia el umbral del desarrollo (PIB per cápita de 22.700 dólares PPA). Los Estados Unidos y Portugal demoraron 30 años y 36 años, respectivamente, en alcanzar ese umbral. No obstante, este plazo se reduce considerablemente en el caso de la República de Corea, dado que en solo 18 años este país consiguió avanzar hasta el umbral del desarrollo.

1. Tendencias de la productividad

El objetivo del escenario tendencial es destacar que si todo sigue igual, al actual ritmo de crecimiento, para alcanzar a Portugal, en 30 años la productividad del Perú tendría que crecer a una tasa media anual del 3,6%, para alcanzar a la República de Corea esta tasa debería ser del 4,2% y para alcanzar a los Estados Unidos debería ser del 6,1%. En este contexto, se debe recordar que en la década pasada, que ha sido excepcional, la productividad del Perú creció un 3% por año. Esto muestra la dimensión del desafío.

Gráfico II.32
Estados Unidos, el Perú, Portugal y la República de Corea:
tendencias de la productividad, 1980-2040
(Estados Unidos 1980=100)



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial, Washington, D.C.

Nota: p = proyecciones.

2. Escenarios de convergencia productiva

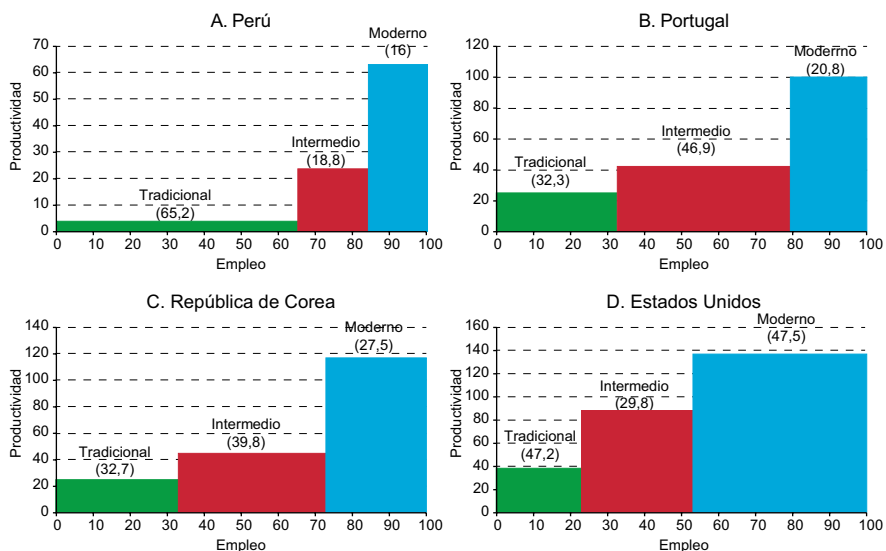
En el escenario de convergencia productiva se considera específicamente la necesidad de adaptar la estructura productiva del Perú a la de los países mencionados previamente (véase el gráfico II.33). Ello implica igualar el PIB per cápita y la productividad, así como la composición del PIB y del empleo, a los de los países que tienen el respectivo umbral del desarrollo.

Lo interesante del ejercicio propuesto es que, al hacer una desagregación por estrato productivo, se muestra claramente que la marcada heterogeneidad productiva que caracteriza a la economía peruana pone un límite al crecimiento de la productividad.

En las proyecciones se incorporaron tres condiciones. La primera es que el PIB y la población del Perú mantendrían un crecimiento del 5,9% y del 0,9% por año, respectivamente, en el largo plazo. La segunda condición es que, dado que la productividad debería aumentar al menos un 5,3% por año para igualar el producto por ocupado de los países considerados en los plazos indicados, el empleo crecería un 0,6% anual en estos plazos.

La tercera condición es que en estas proyecciones, la convergencia productiva significa la igualación de las productividades, así como de las composiciones del empleo y el producto, con las de los países considerados. Finalmente, se estima la inversión requerida por el aumento del PIB de

Gráfico II.33
Estados Unidos, el Perú, Portugal y la República de Corea:
productividad y composición del empleo, 2009
(En miles de dólares PPA y porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013; Fondo Monetario Internacional (FMI), "World Economic Outlook Database", Washington, D.C., octubre de 2013; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perú: Compendio estadístico 2012*, Lima, 2013; R. Infante (ed.), "El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad", *Libros de la CEPAL*, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Stat extracts", París, 2011; y Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI) 2010*, Washington, D.C., 2013.

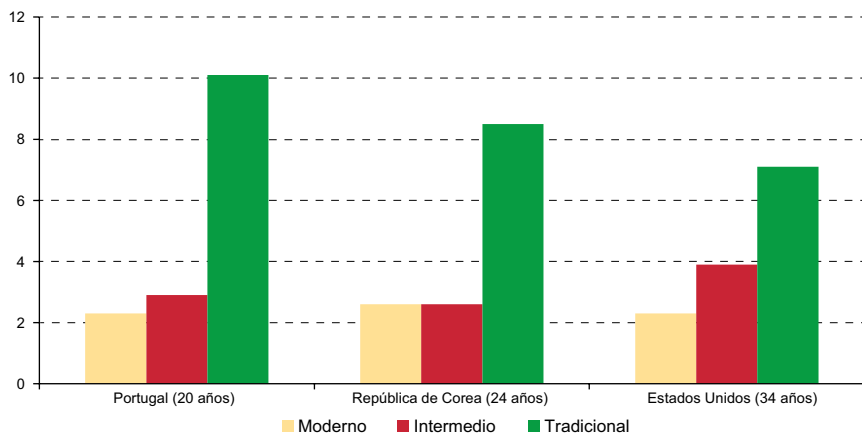
los diferentes estratos productivos de la economía peruana para converger hacia el umbral del desarrollo.

Las proyecciones muestran que para cerrar la brecha de ingresos del Perú con Portugal se requerirán 20 años, con la República de Corea 24 años y con los Estados Unidos 34 años, y será necesario obtener los siguientes resultados para avanzar hacia el desarrollo con igualdad:

Un crecimiento económico elevado y sostenido en el largo plazo. El PIB per cápita del Perú debería crecer un 5% si se desea cerrar la brecha de ingresos con los Estados Unidos, Portugal y la República de Corea, en un plazo que fluctúa entre 20 años y 34 años. En ese lapso, el producto debería crecer en forma estable un 5,9% anual, cifra semejante a la registrada en el período 2000-2011. Por tanto, la tarea es mantener un crecimiento elevado y sostenido en el largo plazo.

Mayor productividad de los estratos mediano y bajo. En esta área los requisitos son elevados⁵⁶. De acuerdo con las proyecciones, la productividad agregada debería aumentar un 5,3%, la del estrato intermedio debería crecer en torno a un 3,5% anual y la del estrato tradicional un 8% en el período para alcanzar los niveles de los Estados Unidos, Portugal y la República de Corea en los plazos indicados. Las exigencias sobre el estrato moderno son menores (2,5%), dada la cercanía del nivel de productividad del Perú con el de los países señalados (véase el gráfico II.34)

Gráfico II.34
Perú: crecimiento de la productividad para convergencia con los Estados Unidos,
Portugal y la República de Corea
(En porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Reporte de inflación”, Lima, 2013; Fondo Monetario Internacional (FMI), “World Economic Outlook Database”, Washington, D.C., octubre de 2013; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perú: Compendio estadístico 2012*, Lima, 2013; R. Infante (ed.), “El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad”, *Libros de la CEPAL*, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “OECD Stat extracts”, Paris, 2011; y Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI) 2010*, Washington, D.C., 2013.

Un nuevo patrón de crecimiento. Las proyecciones muestran que el proceso de convergencia productiva implicará un cambio en la composición del producto en favor de los estratos intermedio y tradicional, cuya incidencia aumentaría como resultado de un rápido crecimiento del PIB, tanto del primero (7%) como del segundo (6,0%). Dado que, a diferencia del pasado, el crecimiento futuro dependería más de los estratos

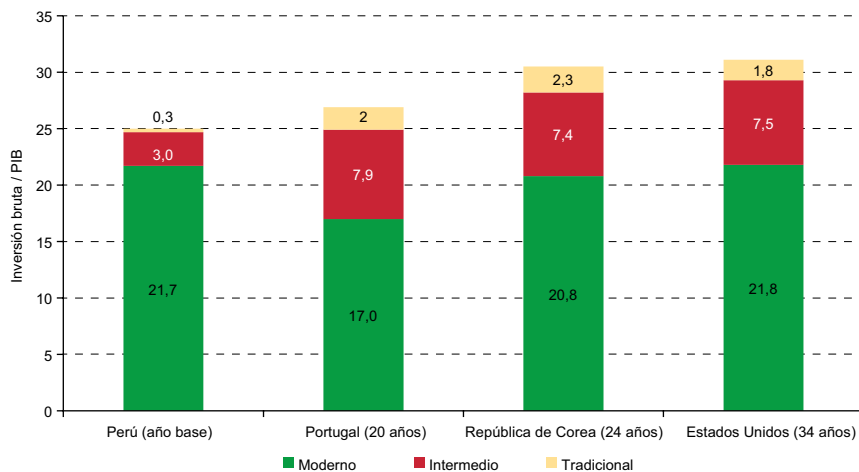
⁵⁶ Se debe considerar que la productividad de la economía peruana creció un 3% anual durante la última década.

intermedio y bajo que del estrato alto, el aporte de este último al producto disminuiría del 59,3% actual al 55,0% (4,3 puntos porcentuales) hacia finales de los períodos considerados.

Cambios en la composición del empleo. Se prevé que el estrato intermedio tendrá un papel clave en la creación de nuevos empleos. Su incidencia en el empleo total aumentaría del 18,8% a un promedio del 40,0% (20,2 puntos porcentuales) en los casos considerados, lo que implica que la gran mayoría de los nuevos empleos serían generados por este estrato. Al mismo tiempo, disminuiría la importancia de los puestos de trabajo de baja productividad del 65,2% en la actualidad a cerca del 33% en los casos de Portugal y la República de Corea, y al 23,0% en los Estados Unidos. Esto último significa que dentro de 34 años, el tamaño del sector tradicional en el empleo podría representar 1/3 del registrado actualmente. En este contexto, una parte reducida de los nuevos empleos sería generada por el estrato alto.

Un importante esfuerzo de inversión. Las transformaciones planteadas exigen nuevas inversiones para apoyar el proceso de convergencia productiva del Perú. Las estimaciones muestran que los cambios en la composición del producto y el empleo, así como el logro del aumento esperado de la productividad, especialmente de los estratos intermedio y bajo, demandará nuevos recursos de inversión, equivalentes a un 6% del PIB de cada año por los próximos 20 a 30 años (véase el gráfico II.35). Por otra parte, en las proyecciones se muestra que, dado el menor crecimiento del PIB del estrato moderno, la inversión requerida por este será inferior que la actual (-1% del PIB por año). De allí que el coeficiente de inversión de la economía peruana, que se ha mantenido en torno al 25% en los últimos años, debería elevarse al 30% para sustentar el proceso de convergencia productiva durante las próximas dos a tres décadas.

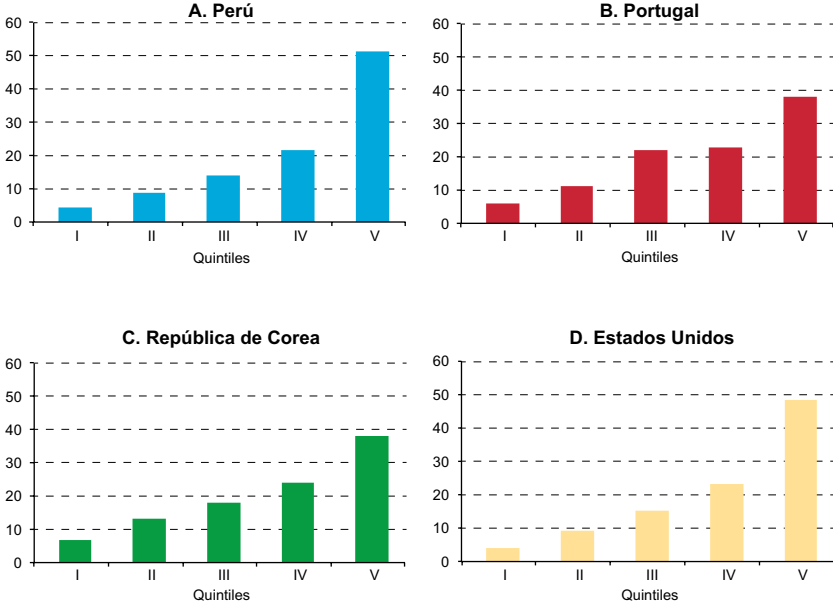
Gráfico II.35
Perú: requerimiento de inversión para convergencia con los Estados Unidos,
Portugal y la República de Corea
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable (LC/G.2574-P), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.3; J. Kim, "The dynamics of Income inequality in Korea", Smithfield, Bryant University, 2011; y Oficina del Censo de los Estados Unidos (2013), "Income Statistics", Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

El desafío de la igualdad. El nuevo patrón de crecimiento económico, con cambios en la estructura productiva, sienta las bases para una distribución más igualitaria del ingreso. La nueva composición del empleo, junto con el aumento de la productividad de los estratos medio y bajo, debería conducir a una mejora significativa del ingreso per cápita de los hogares de menores ingresos. En los escenarios analizados se muestra que como resultado de la convergencia productiva se produciría un cambio importante en la distribución de ingresos del Perú. Este se manifestaría en un aumento significativo de la participación en el ingreso de los sectores medios (III quintil) y también en un incremento, aunque moderado, de la participación de los sectores de bajos ingresos (I y II quintiles) e ingresos medio-altos (IV quintil), al tiempo que la participación de los sectores de altos ingresos (V quintil) debería disminuir sustantivamente como resultado del proceso de convergencia hacia niveles más elevados de desarrollo (véanse los gráficos II.36 y II.37).

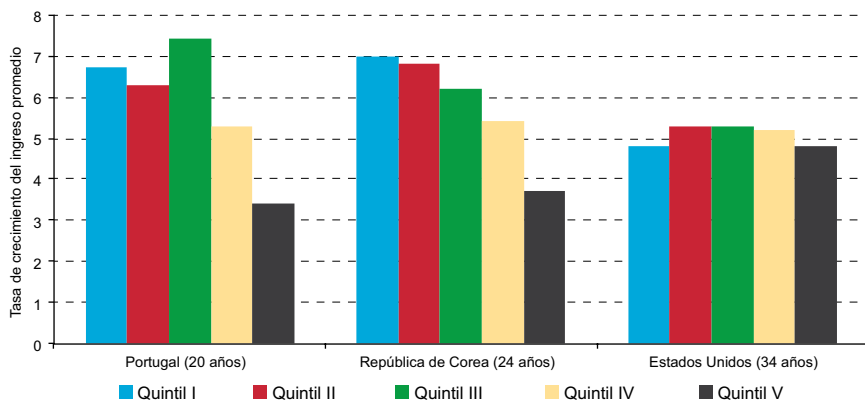
Gráfico II.36
Estados Unidos, el Perú, Portugal y la República de Corea:
distribución del ingreso, 2009
(En miles de dólares PPA)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.3; J. Kim, "The dynamics of Income inequality in Korea", Smithfield, Bryant University, 2011; Oficina del Censo de los Estados Unidos (2013), "Income Statistics", Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos; y anexo estadístico.

En estas condiciones, la transformación productiva debería conducir a un descenso de la desigualdad, que se manifestaría en una reducción del índice de Gini del 0,47 actual a niveles bastante inferiores, como se observa en los diferentes escenarios analizados. Si la convergencia fuera con los Estados Unidos y Portugal, el índice de Gini se situaría en 0,38 y en el caso de la República de Corea alcanzaría a 0,31.

Gráfico II.37
Perú: tasa de crecimiento del ingreso medio por quintil para convergencia con los Estados Unidos, Portugal y la República de Corea, 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.3; J. Kim, "The dynamics of Income inequality in Korea", Smithfield, Bryant University, 2011; y Oficina del Censo de los Estados Unidos (2013), "Income Statistics", Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Finalmente, cabe destacar que los resultados del proceso de convergencia productiva representan solo las condiciones básicas para lograr una distribución de ingresos más igualitaria. Para que ello ocurra, es decir, para que la mayor productividad de los estratos intermedio y tradicional se refleje en mayores ingresos para los trabajadores pertenecientes a los quintiles menos favorecidos al final del período, es preciso que la institucionalidad laboral posibilite una mayor participación de los trabajadores en los beneficios de la modernización productiva.

F. Elementos para la formulación de políticas de desarrollo inclusivo

El Perú ha tenido un buen desempeño desde el punto de vista de los agregados económicos en los últimos años. Sin embargo, el patrón de crecimiento en este siglo tuvo efectos marcadamente diferenciados sobre la producción y el empleo debido, sobre todo, al carácter heterogéneo de la estructura productiva y del mercado laboral.

El estrato moderno, conformado por un reducido grupo de grandes empresas que producen la mayor parte del PIB, constituyó la

base del crecimiento del producto y de la productividad de la economía. Sin embargo, debido a la falta de integración del aparato productivo, este dinamismo no se irradió hacia los establecimientos de menor productividad, como las empresas de tamaño medio y pequeño, lo que limitó el desarrollo de la producción y la productividad de los estratos intermedio y tradicional, y afectó la utilización de la capacidad productiva, la generación de empleo de calidad y el desempeño económico global. Como consecuencia, se amplió la brecha interna de productividades y el grado de heterogeneidad estructural, que ya era elevado a comienzos del período, continuó aumentando durante esos años.

Por otra parte, el carácter heterogéneo del mercado laboral se reflejó principalmente en que solo una pequeña fracción de los ocupados —los pertenecientes al estrato moderno, con alta productividad y relaciones laborales adecuadas— se benefició del aumento de la productividad y los salarios, mientras que el resto siguió formando parte de un amplio segmento de la fuerza de trabajo en actividades de muy baja productividad, lo que tiende a generar una mayor desigualdad en la distribución de ingresos. Ello condujo también a que la participación de los salarios en el producto fuera baja y decreciente en el período.

La consecuente redistribución de ingresos del trabajo al capital tuvo efectos importantes sobre los componentes de la demanda agregada y el desempeño macroeconómico. Por una parte, la menor participación de los ingresos laborales en el total de la economía restringió la expansión del consumo. Por la otra, la mayor participación del excedente empresarial en el producto se reflejó en un rápido aumento de la inversión, que se ha concentrado cada vez más en actividades que pertenecen al estrato moderno, con lo que se refuerza el carácter heterogéneo y primario exportador del estilo de crecimiento. En estas condiciones, la dinámica de la demanda agregada provino inicial y principalmente de las exportaciones antes que de la demanda interna, en la medida en que la expansión del mercado interno se vio limitada por la menor participación de los salarios en el producto.

Dado que la persistencia de la heterogeneidad productiva a la que conduce el patrón de crecimiento económico limita tanto el crecimiento como las posibilidades de reducir la desigualdad, se enfatiza en la necesidad de un cambio en la estructura productiva y del mercado laboral para que la economía peruana avance hacia un patrón de crecimiento con igualdad.

En este contexto, a continuación se proponen algunos elementos para la formulación de políticas que permitan expandir las posibilidades de crecer más y con mayor igualdad, avanzando hacia un patrón de desarrollo inclusivo en el Perú. Se trata de políticas relacionadas con el desempeño macroeconómico, productivo y laboral para lograr un patrón

de rápido crecimiento, con menor heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, cuyo dinamismo tenga efectos positivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social.

Los postulados básicos se vinculan al hecho de que la política macroeconómica incide sobre la estructura productiva, que, a su vez, condiciona tanto el espacio disponible para la primera, como sus efectos sobre la economía. Al mismo tiempo, se trata de reforzar las sinergias entre la convergencia productiva y la inserción en el mercado de trabajo, con la finalidad de que los trabajadores y la población en general puedan participar de los beneficios resultantes de este proceso y así se logre reducir la pobreza y la desigualdad.

1. Políticas macroeconómicas para el desarrollo

Lograr un proceso de crecimiento económico sostenido como el propuesto, requiere una visión de largo plazo en el diseño de la política macroeconómica, que integre explícitamente las políticas de estabilización nominal y real con los objetivos del desarrollo. Además de expandir la tasa de crecimiento, se trata más bien de apuntar a un crecimiento orientado a enfrentar los desafíos que han caracterizado a la economía peruana, incluidas la heterogeneidad estructural, las brechas de productividad, la inversión, la desigualdad y la exclusión social.

Para abordar los objetivos señalados, aquí se propone expandir el papel y el ámbito de la macroeconomía tradicional más allá de su función de garantizar la estabilidad nominal, para ponerla al servicio del desarrollo. Para ello, es preciso que en la formulación de políticas macroeconómicas se tenga una visión más amplia, de estabilidad integral, cuyo alcance no se limite a la reducción de la inflación y el equilibrio de las finanzas públicas, sino que se extienda a la esfera real de la producción, incluida la magnitud y estabilidad del ritmo de crecimiento de la economía y el empleo (Ffrench-Davis, 2011). De acuerdo con esta visión, la política macroeconómica debería incluir objetivos de cambio estructural y de mejora en la distribución del ingreso, e incorporar como objetivos prioritarios la convergencia productiva y la igualdad. Como ha señalado Stiglitz (2012), las políticas macroeconómicas no son neutrales en términos de distribución y en diversas circunstancias favorecen la concentración de ingresos.

En cuanto a sus fundamentos, la macroeconomía del desarrollo parte de la constatación de que el entorno y las políticas macroeconómicas tradicionales, como la política fiscal, cambiaria y monetaria, no solo afectan la dinámica de corto plazo, sino también la trayectoria y calidad del crecimiento de largo plazo a través de sus efectos en la tasa de inversión, la productividad, la dinámica de las exportaciones, la innovación y

la dinámica del mercado laboral. Esto lleva a repensar la dinámica y la interrelación entre el corto y el largo plazo. Por ello, de acuerdo con esta visión de las políticas macroeconómicas, los desafíos van mucho más allá de la necesidad de estabilizar el ciclo y deben centrarse, en gran medida, en la dinámica de largo plazo.

Como se ha planteado en CEPAL (2010), la reducción de la heterogeneidad estructural es una variable determinante para alcanzar el desarrollo —que, por definición, es inclusivo— y la igualdad. La heterogeneidad presenta profundos desafíos respecto del diseño de las políticas macroeconómicas; se sostiene que si ello no se tiene en consideración, suele fracasar, simultáneamente, en el logro del crecimiento y de la igualdad. De allí que se proponga que las políticas macroeconómicas deben contribuir a la igualdad social y a impulsar un dinamismo económico que transforme la estructura productiva, dos objetivos que no son excluyentes.

En las condiciones actuales, de escaso o menor impulso de la economía mundial, cobran especial relevancia los lemas de la CEPAL de crecer para igualar e igualar para crecer y del Gobierno del Perú respecto de que no solo es necesario crecer para incluir, sino también incluir para seguir creciendo⁵⁷. La caída y falta de dinamismo de la demanda externa obliga a diversas economías latinoamericanas, entre ellas la peruana, a apoyarse más en el mercado interno para su expansión. En este caso, la política macroeconómica puede incidir decisivamente sobre la estructura productiva al afectar, entre otras variables, el monto y la composición sectorial de los flujos de inversión, que resultan determinantes para la eficiencia dinámica de la economía, contribuyendo así a un mayor crecimiento sostenible con igualdad.

El principal desafío de la macroeconomía para el desarrollo propuesta es el diseño de una nueva caja de herramientas que identifique el conjunto de políticas que concilien la estabilidad con un mayor dinamismo en el crecimiento de largo plazo, que lleve a la inclusión social y la igualdad.

De acuerdo con este enfoque de macroeconomía para el desarrollo —concentrado en las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y de mercado de capitales, incluido el sistema financiero nacional—, el crecimiento será llevado a su frontera potencial y al logro de los objetivos de estabilidad integral, incluidos el nivel de precios, macroprecios y demanda agregada de acuerdo con el nivel del PIB potencial. La política fiscal resulta fundamental en referencia a la determinación del nivel

⁵⁷ Esto fue expresado por el presidente Ollanta Humala en un mensaje a la nación, el 28 de julio de 2013.

de actividad a lo largo del ciclo, que a su vez impacta sobre el gasto de inversión, en particular al definir el volumen de inversión pública, aunque no exclusivamente. La política monetaria actúa, entre otras cosas, mediante su impacto en los macroprecios, que, al incidir sobre las rentabilidades relativas entre bienes transables y no transables, o entre sectores con diferentes exigencias en materia de financiamiento, afectan la dirección del gasto de inversión.

En este esquema de políticas, el tipo de cambio tiene una importancia central, dado que es el precio relativo que vincula a la economía nacional con la internacional, una variable esencial para la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos y la asignación de recursos productivos y de consumo de los agentes económicos, entre bienes transables y no transables. Tanto su nivel real medio como su estabilidad son cruciales. La existencia de heterogeneidad estructural implica que la inestabilidad del tipo de cambio suele ser regresiva, al tiempo que tiende a acentuar la intensidad de la heterogeneidad.

En virtud de la necesidad de alcanzar un dinamismo económico que transforme la estructura productiva, se propone orientar las políticas macroeconómicas para que favorezcan la inversión, en especial en los sectores transables generadores de eslabonamientos, con lo que se contribuye a un cambio estructural que conduciría a un mayor crecimiento sostenible con igualdad. De allí que un objetivo básico de la política propuesta sea contribuir al aumento de la formación de capital, lo que, de acuerdo con las proyecciones relacionadas con los escenarios de desarrollo de la economía peruana, debería expresarse en un incremento del coeficiente de inversión del 25% actual a un nivel permanente cercano al 30%. Este incremento es crucial para mantener el elevado crecimiento histórico del producto del Perú en torno al 5,9% en el largo plazo y así satisfacer los requerimientos de la convergencia productiva de los diferentes estratos de la producción hacia el umbral del desarrollo⁵⁸.

Como se plantea en CEPAL (2013a), varios motivos justifican la necesidad de que la política macroeconómica asigne una atención prioritaria al impulso de la inversión, contribuyendo además a crear las condiciones para la diversificación de la estructura productiva. Se debe considerar que en el futuro es probable que el aporte al ingreso disponible de los productos básicos de exportación sea menor y que sea necesario diversificar la estructura productiva e impulsar nuevos ejes de crecimiento en un contexto de incertidumbre en el cual la coordinación de inversiones públicas y privadas puede dar lugar a externalidades importantes. También es necesario tener en cuenta que la inversión es uno de los canales

⁵⁸ El crecimiento histórico del producto del Perú corresponde al crecimiento medio anual del PIB del país en el período 2000-2011.

clave para el progreso tecnológico y el aumento de la productividad, condición necesaria para el crecimiento y la competitividad de largo plazo. Además, dado que la inversión se ha concentrado en los sectores de mayor productividad, esta tendencia debería revertirse para impulsar un proceso más equilibrado, con mayor participación de los estratos menos avanzados (intermedio y tradicional) y de mayor productividad en el futuro.

Las políticas macroeconómicas deben tener en consideración la heterogeneidad estructural existente para lograr nivelar la capacidad de respuesta de diversos agentes a las señales que proyectan reformas y políticas públicas. La CEPAL (2010) plantea que el gran desafío en esta área de política es generar un entorno macroeconómico más amigable con el funcionamiento de los productores del desarrollo económico, esto es, un entorno de trabajo y capital productivo estimulante para la formación de capital y la innovación, con efectos virtuosos en el empleo y la inclusión social.

En materia de inversión, la heterogeneidad en el acceso al financiamiento refuerza las desigualdades en capacidades productivas e inserción en mercados ampliados, lo que constituye un círculo vicioso que hace que las unidades productivas de menor capital se vuelvan vulnerables y tengan dificultades para crecer. De allí que sea preciso establecer un desarrollo financiero que enfrente la marcada asimetría vigente entre los diversos agentes económicos.

En este contexto, el diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo requiere expandir y desarrollar el instrumental disponible para administrar los riesgos, mejorar el acceso y alargar los plazos de financiamiento. Esto también exige potenciar el papel de las microfinanzas, que deben desempeñar una función relevante en la mejora del acceso de los hogares y las microempresas a los servicios financieros. Por este medio, es posible combatir la gran desigualdad entre unidades empresariales en materia de acceso a los recursos de inversión necesarios para la convergencia productiva.

En suma, se trata de priorizar la vinculación del sistema financiero al proceso de inversión interna y a la economía interna más que a los mercados financieros externos, procurando desconcentrar el poder económico mediante mecanismos de financiamiento inclusivo que privilegien el acceso de las empresas de menor tamaño. Ahora bien, como ha señalado la OIT (2012) "...se requieren mecanismos institucionales específicos en cada país a fin de zanjar la brecha entre las políticas macroeconómicas y los resultados en materia de empleo. Por ejemplo, facilitar la política monetaria puede dar liquidez a los bancos, pero si el país carece de mecanismos para distribuir el crédito entre quienes lo necesitan, principalmente las pequeñas y medianas empresas y las del

sector informal, el cambio en la política macroeconómica no tendrá un efecto positivo en el empleo”.

2. Políticas de convergencia productiva

Se trata de impulsar una decidida aplicación de políticas de convergencia productiva, revirtiendo la tendencia actual, donde la mayor parte del crecimiento económico y de la productividad sigue patrones de alta concentración, lo que disminuye la capacidad del sistema para absorber la creciente fuerza laboral y reducir las brechas de ingreso resultantes del diferencial de productividades. En otros términos, son políticas orientadas a superar la persistente heterogeneidad de la estructura productiva de la economía y a reforzar las sinergias entre la convergencia productiva y la inserción laboral⁵⁹.

Un proceso de convergencia productiva con estas características dará origen a una estructura económica más integrada, que constituya la base de un crecimiento más rápido y balanceado, con aumentos genuinos de productividad y mayor igualdad.

La convergencia productiva es necesaria en dos sentidos. El primero es la reducción de la heterogeneidad estructural, esto es, de las persistentes y profundas brechas de productividad entre empresas, sectores y regiones de distinto tamaño y en el empleo. Estas brechas constituyen un núcleo duro desde el cual se expande la desigualdad. El segundo sentido de la convergencia productiva es el cierre de brechas de productividad de la economía y con las economías más desarrolladas y más dinámicas. Esto hace necesario abordar de manera complementaria ambos desafíos en materia de convergencia productiva, hacia adentro y hacia afuera.

La convergencia de los niveles de productividad de la economía con los de los países desarrollados dependerá de la rapidez con que se introduce y difunde el progreso técnico en la estructura productiva, mediante las inversiones en capital fijo y conocimiento, en consonancia con lo que ocurre en el resto del mundo. La celeridad de los avances hacia la convergencia productiva estaría estrechamente relacionada con las modificaciones en la relación entre sectores económicos y dentro de estos, así como con la intensidad del proceso de innovación en cada sector de la economía⁶⁰.

Al respecto, las proyecciones acerca de la convergencia de la economía peruana con países de mayor nivel de desarrollo muestran que esta implica un proceso de largo plazo, que se podría extender entre dos y casi cuatro décadas, dependiendo del grado de avance de los países considerados.

⁵⁹ Véanse CEPAL (2010) y Sunkel e Infante (2009).

⁶⁰ Véase información sobre estrategias de articulación productiva para la economía peruana en Távora, Gonzáles de Olarte y Del Pozo (2013).

Como se muestra en el análisis, el desafío planteado es múltiple pues se trata de reducir tanto el rezago relativo en materia de brecha externa o de ingreso per cápita como las brechas internas de productividad que existen entre los estratos productivos y dentro de ellos, así como entre las empresas según su tamaño en comparación con esos países.

Con respecto a los cambios en la estructura productiva que implican estos escenarios, se destaca que la transformación de la estructura exportadora y su base productiva interna no es solo un medio para asegurar un acceso competitivo a los mercados externos, sino que también constituye una palanca de expansión y fortalecimiento del mercado interno.

Para responder a ese desafío, en CEPAL (2012e) se propone un cambio estructural que implique transformar la composición del producto, el empleo y el patrón de especialización de la economía. Esto tiene por objeto diversificar la producción y ampliar la participación en la estructura productiva de los sectores con mayor intensidad en conocimientos y con un mayor aumento de la demanda agregada, con lo que se genera un mayor crecimiento de la productividad, la innovación y el empleo.

Como se indicó, la convergencia con el mundo desarrollado exige el cierre de la brecha tecnológica y este proceso no se logra sin un peso creciente de sectores y actividades más intensivas en tecnología, tanto en la producción como en las exportaciones. Es necesario, además, diversificarse hacia sectores y actividades que tengan un rápido crecimiento de la demanda, interna y externa, de modo que esta pueda ser atendida con oferta interna, y que las exportaciones y las importaciones crezcan de forma balanceada, sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos.

De acuerdo con el enfoque que se propone, el cambio estructural no conducirá al desarrollo si solamente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en la punta más eficiente del sistema productivo. La difusión de tecnología y la expansión de la demanda deben impulsar no solo a un pequeño grupo de empresas, sino al conjunto de la economía, por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante.

Como resultado de este proceso emerge una distribución más homogénea de las actividades de diverso nivel de productividad, que a la vez torna más densa la matriz productiva. En el mismo sentido, surgen nuevos agentes y la mano de obra se desplaza desde los sectores de baja productividad hacia los nuevos sectores que ocupan el espacio existente entre las actividades de punta y las de subsistencia. En este contexto, la diversificación de la economía es necesaria para absorber amplios contingentes de trabajadores en actividades de productividad creciente y, por esta vía, reducir la desigualdad mediante la convergencia complementaria de capacidades e ingresos laborales.

El esfuerzo sostenido de cambio estructural implica necesariamente la adopción de políticas industriales que apunten en dos direcciones complementarias. Primero, se trata de dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores con claro potencial de crecimiento e incorporación de progreso técnico. Además, el cambio estructural progresivo requiere la aplicación de políticas industriales orientadas a crear nuevos sectores de alta productividad, ya sean manufactureros, primarios o de servicios. Estas políticas son un componente necesario del desarrollo, que incorpora y va más allá de políticas de competitividad que buscan mejorar la eficiencia de los sectores existentes. Ir más allá de los sectores existentes es imprescindible para impulsar sectores más eficientes en materiales y energía, y promover actividades con mayor contenido de conocimiento.

En este contexto, se destaca la urgente necesidad de lograr una mayor productividad en el ámbito de las empresas de estrato intermedio y tradicional, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en centros de difusión del conocimiento y de apropiación de la tecnología⁶¹. Al respecto, en las conclusiones del análisis sobre los cambios de la estructura productiva del Perú, que implica la convergencia con los países de mayor desarrollo (véase la sección II.E), se señaló el papel clave que tendrá el estrato intermedio (pequeñas y medianas empresas) en el nuevo patrón de crecimiento, al aumentar su contribución tanto al producto y a la generación de nuevos puestos de trabajo, como al incremento de la productividad. También se espera que aumente rápidamente la productividad del estrato tradicional (microempresas y trabajadores por cuenta propia), al tiempo que se reduzca su participación en el empleo.

Para abordar cambios de esta naturaleza, en un estudio reciente (OCDE/CEPAL, 2012) se propone desarrollar, en el marco de las políticas industriales, un conjunto de iniciativas para que el estrato intermedio pueda transformarse en un agente importante del cambio estructural y del aumento de la productividad, tanto a través de la modernización de las empresas ya existentes, como mediante la creación de otras nuevas en actividades de mayor valor agregado. De este modo, contribuiría a la creación y difusión de innovaciones y al desarrollo de nuevos mercados. En este enfoque, las políticas están concebidas como instrumentos para facilitar el desarrollo de las pymes y eliminar las barreras que enfrentan, lo que permitiría cerrar las brechas con otras empresas, con el propósito de que actúen como agentes del cambio estructural. Esto posibilitaría complementar las economías de escala de las grandes empresas,

⁶¹ Esta necesidad es destacada por Villarán (2007) cuando señala que "...en el Perú no existen políticas ni instituciones especializadas en la Pequeña y Mediana Empresa (PYME). Lo que existe son políticas e instituciones de promoción y apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (MYPE)".

favoreciendo la creación de aglomeraciones productivas, y contribuir a la inclusión social.

Específicamente, es necesario contar con políticas públicas de desarrollo industrial, de innovación tecnológica y de financiamiento inclusivo para los sectores de menores escalas de producción. Ello, dado que la heterogeneidad estructural agudiza en especial los problemas de competitividad sistémica de los sectores de baja productividad, que son los que tienen más dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje.

Acompañadas de un marco adecuado de políticas como el señalado, las empresas del estrato intermedio, y en particular sus segmentos potencialmente más dinámicos, pueden erigirse en una palanca de la transformación productiva y tener efectos sobre el funcionamiento del conjunto de la economía por distintas vías:

- En primer lugar, las pymes podrían contribuir a aumentar la productividad mediante la introducción de cambios tecnológicos y organizativos. De esa forma, estas empresas podrían actuar como agentes que fomentan el cambio estructural, ayudando a la creación y difusión de innovaciones y el desarrollo de nuevos mercados. Asimismo, tanto la entrada de nuevas empresas como la incorporación de nuevos modelos de negocios podrían contribuir al aumento de la productividad agregada de la economía.
- En segundo término, las unidades productivas del estrato intermedio estarían en condiciones de complementar las economías de escala de las grandes empresas. Por una parte, con las ventajas en materia de flexibilidad, las pymes pueden lograr menores costos de transacción como consecuencia, entre otras cosas, de su cercanía a los clientes. Por otra parte, quedarían en condiciones de acceder a mercados diversificados, en especial a través de la exportación o venta a grandes cadenas comerciales y a cadenas globales de valor. En estos procesos, las pymes se beneficiarían de las transferencias de tecnología y así se rompería el desempeño adverso, donde la baja productividad inicial y la ausencia de transferencia de conocimiento entre empresas se refuerzan mutuamente.
- Como tercer punto, las empresas del estrato intermedio pueden tener un papel importante en la creación de aglomeraciones productivas (*clusters*), concebidas como una colaboración entre agentes económicos e instituciones en el país, cuyo propósito es la generación de un beneficio competitivo. Con estas aglomeraciones productivas se podrá conseguir un nivel de eficiencia colectiva

que una empresa individual no podría alcanzar. La integración de los *clusters* y redes de empresas a cadenas globales de valor puede contribuir a diversificar exportaciones, generar nuevos empleos y adquirir capacidades tecnológicas adicionales de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, fortaleciendo así la competitividad.

- En cuarto lugar, en el proceso de convergencia productiva, la articulación de las pymes con algunos segmentos del estrato tradicional podría contribuir a la inclusión social al aumentar los ingresos de las microempresas y los trabajadores por cuenta propia, ayudando así a reducir su vulnerabilidad. Al respecto, algunas políticas de apoyo a las microempresas (como las intervenciones multidimensionales relacionadas con las microfinanzas) podrían brindar herramientas que permitan elevar los ingresos y conferir estabilidad.

Se destaca que para asegurar la implementación efectiva de las políticas de convergencia productiva mencionadas, este esfuerzo deberá estar acompañado de un desarrollo institucional que incluya el consenso social en torno al objetivo del cambio estructural (CEPAL, 2012e). Al respecto, se argumenta que en una economía más integrada es más factible establecer pactos entre actores diversos que otorguen legitimidad al papel coordinador y orientador del Estado para hacer más igualitaria la apropiación de riqueza que deriva de los saltos en las ganancias de productividad⁶².

Finalmente, en la transición desde una estructura económica concentradora hacia una con mejor distribución, el cambio estructural debe ir acompañado de políticas de protección social para los sectores rezagados en materia de incorporación a la dinámica del cambio estructural⁶³. Este proceso de diversificación productiva debe complementarse con políticas dirigidas a mejorar la operación del mercado laboral, para ampliar la incorporación de los trabajadores a empleos formales y con protección social, y a generar las capacidades requeridas por un proceso intenso de fomento de la equidad⁶⁴.

3. Políticas del mercado laboral

La heterogeneidad productiva se traduce en el mercado de trabajo en una mayor desigualdad distributiva, no tanto en los ingresos personales, ya que la dispersión de ingresos entre los trabajadores formales puede

⁶² Véanse Haussman y Klinger (2008) y Rodrik (2010).

⁶³ Véase Monge (2013).

⁶⁴ Véase información sobre la formalización empresarial y laboral en Díaz (2013).

ser incluso mayor que entre los informales, sino en el hecho de que una menor cantidad de lo producido va al mercado de trabajo (distribución funcional). A su vez, esto implica una proporción más baja de trabajadores en la economía formal y, de hecho, puede explicar por qué la elasticidad producto-empleo formal suele ser menor que la elasticidad producto-empleo total. Las políticas de mercado de trabajo deben estar de acuerdo con los esfuerzos para propiciar el tránsito a la economía formal. A continuación se destacan tres grandes líneas de intervención:

- Una política de formación de recursos humanos que coincida con el impulso de la productividad general y de los sectores más intensivos en empleo. Así como la formación de la fuerza laboral da sostenibilidad al crecimiento, y su ausencia puede limitarlo, es claro que la dispersión de calidades en la oferta formativa se distribuye en el mercado de trabajo de una forma que reproduce la heterogeneidad, lo que genera un círculo vicioso. La formación de más alta calidad, a veces escasa, suele vincularse a los sectores más modernos, mientras que la formación de menor calidad se asienta usualmente en el sector tradicional. La problemática del mercado formativo es bastante amplia y en ciertos estudios recientes (OIT/BID, 2013) se destacan algunos elementos centrales, como la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional entre los actores encargados de la formación para el trabajo, tanto de nivel técnico como universitario, incluida la capacitación en competencias transversales. Asimismo, un mayor financiamiento facilita el acceso a formación en sectores poblacionales que usualmente no lo tienen. Un aspecto históricamente crítico ha sido el mejoramiento o la estandarización de la calidad y pertinencia de la formación inicial y continua mediante la reforma del sistema público de provisión de servicios educativos (centros de educación técnico-productiva (CETPRO)), institutos superiores tecnológicos (IST) y universidades), la reconversión laboral y las modalidades formativas. Para ello se requiere la generación y amplia difusión de información sobre la calidad de las instituciones educativas y sus resultados observables en el mercado de trabajo. En este proceso, algunos temas olvidados, como la orientación vocacional y la supervisión, evaluación y acreditación de la calidad, a partir de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) más proactivo, constituyen una prioridad urgente.
- Mayor vinculación de los salarios con la productividad. Como ha señalado Atkinson (2009), la discusión sobre la justicia

distributiva tiene que ver con la medida en que los incrementos de la productividad se traducen en incrementos de las remuneraciones del trabajo. Por esta razón, la OIT (2013) enfatiza en la necesidad de implementar políticas que promuevan una conexión cercana entre el aumento de la productividad y el incremento de la compensación de los trabajadores, y evitar una “carrera hacia el fondo” en términos de participación de las remuneraciones en el PIB, puesto que esto puede desincentivar variables como la innovación y la actualización productiva, que se han convertido en elementos clave de las economías de mercado. Esto se puede propiciar a través de las mejoras en los sistemas de formación, como se ha mencionado, pero también mediante el fortalecimiento de las instituciones (OIT, 2013). En ese sentido, dadas las dificultades de organización de los trabajadores, sobre todo en un contexto de mayor segmentación laboral y rápidos cambios tecnológicos, se necesita crear un entorno propicio a la negociación colectiva y la capacidad de los trabajadores para demandar una parte justa de la producción económica. La inclusión de elementos de productividad —junto a las consideraciones de costo de vida— en las negociaciones por salario mínimo también aporta en ese sentido, incluso en países en desarrollo como el Perú, donde una parte significativa del mercado de trabajo no es asalariada. En general, el crecimiento de la productividad es crítico, por lo que se reitera la necesidad de incrementar el nivel de educación y capacidades requeridas para la transformación productiva, en el marco de un contexto propicio al crecimiento y la creación de empleo.

- Hay que recordar que los trabajadores con empleo informal pueden existir tanto en el sector informal como en el sector formal. De hecho, el porcentaje de empleo informal en el Perú, que asciende al 68,8% en 2011, tiene tres grandes componentes: a) un alto porcentaje de trabajadores con empleo informal del sector informal (aproximadamente un 68% del empleo informal), b) un porcentaje considerable de trabajadores con empleo informal en el sector formal (alrededor del 26% del empleo informal) y c) un 6% del empleo informal que proviene del sector de trabajadores domésticos, manifiestamente informal. Como es natural, las soluciones difieren en cada caso.

En el primer caso —el empleo informal en el sector informal—, se requieren políticas más de tipo productivo, pero concentradas en las empresas o unidades económicas más pequeñas, incluidos los trabajadores independientes. Desde el punto de vista laboral, las empresas más pequeñas tienen desde 2001 un régimen

laboral particular: la Ley MYPE, que ha ido modificándose en el tiempo y ha sido promocional. Según algunos estudios, este régimen laboral especial no parece haber tenido el impacto esperado (Díaz, 2013; Jaramillo, 2013).

El sector de trabajadores independientes no tiene un régimen laboral en sentido estricto. De hecho, se encuentran fuera de la legislación laboral y hasta se podría hablar de “aformalidad” más que de informalidad. En algunos países se han aplicado mecanismos específicos para incorporar a este sector en los beneficios de la regulación, sobre todo desde el punto de vista de la seguridad social. Se destaca el caso del Brasil, donde se creó un sistema simplificado de monotributo, SIMPLES, que incluye el concepto de “microempresario individual” y es promocional en el sentido de que con un pago único, equivalente al 5% de la remuneración mínima, el trabajador independiente cubre pagos tributarios y de seguridad social, y no pierde la posibilidad de facturar.

Es notable que uno de cada cuatro trabajadores con empleo informal se desempeñe en el sector formal o moderno de la economía. Aquí claramente existe espacio para mejorar la capacidad del Estado para hacer cumplir sus normas. Esto puede tomar la forma de una mayor capacidad de supervisión. Recientemente se ha instrumentado el Convenio del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y la SUNAT, que ha mejorado la probabilidad de detección de infracciones laborales, y se ha creado la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), que se espera que pueda potenciar la capacidad de inspección laboral.

No obstante, mejorar la capacidad de hacer cumplir las normas también puede tomar la forma de mejores incentivos al cumplimiento. Un ejemplo en este sentido es el caso de los trabajadores domésticos en países como la Argentina o Colombia, donde la afiliación de dichos trabajadores a la seguridad social es deducible del impuesto a la renta. Esta vinculación, aunque no resuelve completamente el problema, genera un incentivo nítido para la formalización de colectivos de difícil formalización como el del trabajo doméstico.

También existe espacio para la combinación de varios de estos instrumentos. Este es el caso del sistema de sustitución de multas por capacitación que existe en Chile y que permite a las empresas más pequeñas reemplazar el pago de la multa por infracción tributaria por la asistencia a un curso de capacitación

en legislación y obligaciones laborales. En este caso, se presume desconocimiento y el beneficio se otorga por una única vez.

En el caso de los trabajadores del hogar, el incumplimiento de la legalidad muestra que todavía existe un rezago histórico (estos trabajadores se desempeñan en condiciones menos favorables que el conjunto de trabajadores). La adopción del Convenio 189 de la OIT, que atañe a este grupo laboral, se está tramitando en el Perú y es esperable que el trámite de su ratificación concluya, pueda legislarse adecuadamente y pueda hacerse cumplir dicha legislación.

El núcleo de este trabajo es proyectar a futuro el desarrollo de un crecimiento inclusivo. Ello implica la sostenibilidad del crecimiento y un escenario en el cual se reduzcan las tendencias actuales de la heterogeneidad productiva, con miras a una mejor asignación del producto generado. Este objetivo, tan ambicioso como necesario, debería ser el eje de una política económica pensada integralmente en términos del bienestar de todos los sectores de la sociedad.

Bibliografía

- Abeles, M., P. Lavarello y H. Montagu (2013), "Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina", *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Argentina* (LC/L.3569), R. Infante y P. Gerstenfeld (eds.), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ABIF (Asociación de Bancos e Instituciones Financieras) (2012), "Informe sobre crédito y colocaciones en países latinoamericanos seleccionados", Santiago de Chile.
- Atkinson, A. (2009), "Factor shares: the principal problem of political economy?", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, N° 1, Oxford, Oxford University Press.
- Banco de la Reserva Federal de St. Louis (2013), "Imports of goods: capital goods, except automotive (chain-type price index)", St. Louis.
- Banco Mundial (2013), *World Development Indicators (WDI) 2010*, Washington, D.C.
- BCRP (Banco Central de Reserva del Perú) (2013), "Reporte de inflación", Lima [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reportes-de-inflacion.html>.
- Carranza, E., J. Fernández-Baca y E. Morón (2003), "Peru: markets, government and the sources of growth", Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.3.
- (2013b), "Perú: Distribución del ingreso 2000-2011", Santiago de Chile.
- (2012a), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago de Chile.
- (2012b), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2554-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.13.II.G.1.
- (2012c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2000-2012* (LC/G.2555-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.2.
- (2012d), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.
- (2012e), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2011), "Desarrollo incluyente. Estudio de caso de El Salvador", México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- Chacaltana, J. y G. Yamada (2009), "Calidad del empleo y productividad laboral en el Perú", *Documento de Trabajo*, N° 691, Washington, D.C., Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cimoli, M., N. Correa y A. Primi (2004), "Crecimiento y estructura productiva en economías abiertas: lecciones de la experiencia de América Latina", Santiago de Chile, inédito.
- Coello, G. y M. Oddo (2013), "A heterogeneidade estrutural no Brasil de 1950 a 2009", *Textos para discussão*, N° 51, Brasília, Comisión Económica para América

- Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), por aparecer.
- Cuba, E. y otros (2013), "Empleo y macroeconomía en América Latina y el Caribe: 2000-2011", Informe preparado para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Lima, Macroconsult.
- Díaz, J.J. (2013), "Políticas hacia el mercado laboral: formalización empresarial y laboral", *Documento de Trabajo*, proyecto CEPAL/OIT "Desarrollo inclusivo en Perú", Lima.
- Ffrench-Davis, R. (2011), "Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe", *Documento de Trabajo*, N° 79, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013), "World Economic Outlook Database", Washington, D.C., octubre.
- (2012a), "World Economic Outlook Database", Washington, D.C., octubre.
- (2012b), "World Economic Outlook Database", Washington, D.C., octubre.
- García, N. (2013), "Fast economic growth and income distribution (Peru 1990-2010)", *Économie appliquée*, N° 1, París, Institut de Sciences Mathématiques et Économiques Appliquées (ISMEA).
- Guerra, L.M. (2012), "Implications of the recent macroeconomic policies on employment and labour market outcomes in Peru", *Employment Working Paper*, N° 134, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Hausmann, R. y B. Klinger (2008), "Growth diagnostics in Peru", *CID Working Paper*, N° 181, Cambridge, Massachusetts, Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.
- Humala, O. (2013), "Mensaje a la Nación del Señor Presidente Constitucional de la República Ollanta Humala Tasso, con motivo del 192° Aniversario de la Independencia Nacional", Lima, 28 de julio, Presidencia de la República del Perú.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2013), *Perú: Compendio estadístico 2012*, Lima.
- (2009), *Perú: IV Censo Nacional Económico 2008*, Lima.
- (varios años), *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)*.
- Infante, R. (ed.) (2011a), "El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad", *Libros de la CEPAL*, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56.
- (2011b), "América Latina en el umbral del desarrollo. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de Trabajo*, N° 14, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (2011c), "América Latina en el umbral del desarrollo. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, Santiago de Chile, inédito.
- (2009), "Heterogeneidad productiva y del mercado laboral", *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile* (LC/L.3126), O. Sunkel y R. Infante (eds.), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fundación Chile 21/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Infante, R. y P. Gerstenfeld (eds.) (2013), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Argentina* (LC/L.3569), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Infante, R. y O. Sunkel (2012), “La heterogeneidad de la estructura productiva Latinoamericana: grave obstáculo al desarrollo y núcleo duro de la desigualdad. Notas preliminares”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Jaramillo, M. (2013), “Labor market segmentation in Peru 2001-2011”, *Documento de Trabajo*, Lima, inédito.
- Jiménez, F. (2012), “Empleo y mercado interno en el modelo neoliberal: una nueva hipótesis sobre el subdesarrollo”, *Empleo y protección social*, C. Garavito e I. Muñoz, Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Kim, J. (2011), “The dynamics of Income inequality in Korea”, Smithfield, Bryant University.
- Manuelito, S. y L.F. Jiménez (2013), “La inversión y el ahorro en América Latina: Nuevos rasgos estilizados, requerimientos para el crecimiento y elementos de una estrategia para fortalecer su financiamiento”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 129 (LC/L.3603), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) (2013a), *Marco macroeconómico multianual 2014-2016*, Lima.
- (2013b), *Información de gasto público del Sistema de Integrado de Administración Financiera (SIAF)*, Lima.
- Ministerio de la Producción (2011), *Estadísticas*, Lima.
- Monge, A. (2013), “Políticas de protección social”, *Documento de Trabajo*, proyecto CEPAL/OIT “Desarrollo inclusivo en Perú”, Lima.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), “OECD Stat extracts”, París.
- OCDE/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural* (LC/G.2545), Santiago de Chile.
- Oficina del Censo de los Estados Unidos (2013), “Income Statistics”, Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013a), *Informe mundial sobre salarios 2012/2013: los salarios y el crecimiento equitativo*, Ginebra.
- (2013b), “Modelo de proyecciones del empleo peruano”, *ILO Employment Trends*, Ginebra.
- (2012), *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo*, Ginebra.
- OIT/BID (Organización Internacional del Trabajo/Banco Interamericano de Desarrollo) (2013), “Hacia un sistema mejorado de formación de la fuerza de trabajo en Perú”, *Nota técnica*, Lima, versión preliminar.
- Pinto, A. (1970), “Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina”, *El Trimestre Económico*, vol. 37, N° 145(1), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1965), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, vol. 34, N° 125(1), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012), *Perú: la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo. Escenarios prospectivos 2012-2016*, Lima, Plural Editores.

- Porcile, G. (2011), "La teoría estructuralista del desarrollo", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, R. Infante (ed.), Libros de la CEPAL, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56.
- Rodrik, D. (2010), "Structural change and productivity growth", presentación en la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Roitter, S., A. Erbes e Y. Kababe (2013), "Desarrollo inclusivo en Argentina: cambio estructural y empleo en las etapas de recuperación y crecimiento reciente", *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Argentina* (LC/L.3569), R. Infante y P. Gerstenfeld (eds.), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schuldt, J. (2012), "Futurología de la economía peruana", *Cuando despertemos en el 2062. Visiones del Perú en 50 años*, B. Seminario, C. Sanborn y N. Alva (eds.), Lima, Universidad del Pacífico.
- Stiglitz, J. (2012), *El precio de la desigualdad*, Bogotá, Editorial Taurus.
- Sunkel, O. y R. Infante (eds.) (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fundación Chile 21/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Távora, J., E. Gonzáles de Olarte y J.M. del Pozo (2013), "Heterogeneidad estructural y empresas de menor tamaño", *Documento de trabajo*, proyecto CEPAL/OIT "Desarrollo inclusivo en Perú", Lima.
- UE (Unión Europea) (2011), "Economic Inequality in Portugal 2007", Bruselas.
- Velarde, J. (2012), "Panorama actual y perspectivas de la economía peruana", presentación ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, Lima.
- Villarán, F. (2007), "Políticas e instituciones de apoyo a las PYME en Perú", *Eliminando barreras. El financiamiento a las pymes en América Latina* (LC/R.2179), C. Ferraro (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo II.A

Anexo estadístico

Cuadro II.A.1
Perú: empleo y producto por trabajador, según estrato productivo, 2011

	Empleo		PIB por trabajador
	(en miles)	(en porcentajes)	(en miles de nuevos soles de 1994)
Tradicional	9 868	64,5	3,1
Intermedio	2 891	18,9	18,5
Moderno	2 548	16,6	55,0
Total	15 307	100,0	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "Encuesta Nacional de Hogares 2011", Lima, 2011; y Perú: *Compendio estadístico 2012*, Lima 2013.

Cuadro II.A.2
Perú: composición del PIB por ocupado, según estrato productivo, 2000-2011
(En porcentajes)

Año	Estrato productivo		
	Moderno	Intermedio	Tradicional
2000	66,9	28,0	5,2
2001	66,1	28,5	5,4
2002	68,7	26,1	5,3
2003	68,9	26,2	4,9
2004	68,0	27,3	4,7
2005	67,6	27,6	4,8
2006	67,7	27,5	4,8
2007	68,2	27,3	4,6
2008	68,3	27,2	4,5
2009	69,6	26,2	4,2
2010	70,2	25,5	4,3
2011	71,8	24,1	4,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), varios años; Ministerio de la Producción, "Estadísticas", Lima, 2011; y anexo estadístico.

Cuadro II.A.3
Perú: PIB por ocupado, según estrato productivo, 2000-2011
(En miles de nuevos soles de 1994)

Año	Estrato productivo		
	Moderno	Intermedio	Tradicional
2000	43,5	18,2	3,4
2001	41,0	17,7	3,4
2002	41,3	15,7	3,2
2003	43,4	16,5	3,1
2004	43,8	17,6	3,0
2005	45,1	18,4	3,2
2006	44,9	18,3	3,2
2007	46,1	18,4	3,1
2008	48,7	19,4	3,2
2009	48,4	18,2	2,9
2010	52,2	18,9	3,2
2011	55,0	18,5	3,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), "Reporte de inflación", Lima, 2013; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), varios años; Ministerio de la Producción, "Estadísticas", Lima, 2011.

Cuadro II.A.4
Perú: población económicamente activa ocupada,
según estrato productivo, 2000-2011
(En porcentajes)

Año	Estrato productivo		
	Moderno	Intermedio	Tradicional
2000	11,8	14,4	73,8
2001	11,5	17,0	71,4
2002	13,0	17,3	69,7
2003	12,3	16,8	70,8
2004	12,6	17,0	70,4
2005	13,1	17,5	69,4
2006	14,0	17,8	68,1
2007	14,9	18,2	66,9
2008	15,3	18,8	65,9
2009	16,0	18,8	65,2
2010	15,6	19,5	64,9
2011	16,6	18,9	64,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), varios años.

Cuadro II.A.5
Perú: composición de ingreso laboral: asalariados y no asalariados, 2000-2011
(En porcentajes)

Años	Asalariados	No asalariados
2000	67,7	30,0
2001	68,4	30,0
2002	72,5	27,1
2003	72,9	27,1
2004	72,1	27,9
2005	72,1	27,9
2006	74,1	25,7
2007	75,7	24,3
2008	74,4	25,6
2009	75,1	24,8
2010	74,6	25,3
2011	73,7	26,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), varios años.

Cuadro II.A.6
Perú: composición de la masa salarial, según estrato productivo, 2000-2011
(En porcentajes)

Año	Estrato productivo		
	Moderno	Intermedio	Tradicional
2000	41,7	34,9	23,4
2001	39,1	39,4	21,5
2002	39,3	42,2	18,4
2003	42,3	40,5	17,2
2004	43,6	38,1	18,3
2005	44,7	35,6	19,7
2006	45,9	36,0	18,2
2007	45,8	35,7	18,5
2008	45,6	36,1	18,3
2009	46,8	35,6	17,7
2010	44,5	37,7	17,8
2011	45,7	36,0	18,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), varios años.

Cuadro II.A.7
Estados Unidos, el Perú, Portugal y la República de Corea:
distribución del ingreso, 2009

País	Quintiles				
	I	II	III	IV	V
Perú	4,2	8,7	13,9	21,7	51,5
Portugal	5,8	11,3	22	22,9	38,1
República de Corea	6,6	13,2	18,1	23,9	38,2
Estados Unidos	3,9	9,4	15,3	23,2	48,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.3; J. Kim, "The dynamics of Income inequality in Korea", Smithfield, Bryant University, 2011; Unión Europea, "Economic Inequality in Portugal 2007", Bruselas, 2011; y Oficina del Censo de los Estados Unidos (2013), "Income Statistics", Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Capítulo III

Formalización empresarial y laboral

Juan José Díaz⁶⁵

Introducción

En este capítulo se analiza información de diversos registros administrativos, así como de las encuestas de hogares, para explorar la evolución y las tendencias en varias dimensiones relacionadas con la formalidad empresarial y del empleo. Entre la información de registros administrativos se han recopilado datos sobre el número de micro y pequeñas empresas (mypes) formales, estimado sobre la base del padrón de contribuyentes de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), que se clasifican como tales por el volumen de ventas⁶⁶. Se incluye también información de los asegurados en el Seguro Social de Salud (EsSalud), de los cotizantes activos en el Sistema Privado de Pensiones (SPP) y en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), y del número de trabajadores independientes con Registro Único de Contribuyente

⁶⁵ Consultor del proyecto Desarrollo inclusivo.

⁶⁶ En este documento se utiliza el criterio de número de trabajadores para identificar a los estratos de micro y pequeña empresa de acuerdo con los valores máximos de número de trabajadores establecidos en la normativa vigente desde 2008. En esta norma se considera microempresas a las unidades productivas que tienen hasta 10 trabajadores y como pequeñas empresas a las unidades productivas que cuentan con un máximo de 100 trabajadores. En 2013 se introdujo una nueva modificación a la norma que identifica estos estratos únicamente en función de su valor de ventas anuales.

(RUC) activo incluidos en el padrón de contribuyentes de la SUNAT. Además, se recopila información de empleo registrado del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), proveniente de la Hoja Resumen de Planilla y de la Planilla Electrónica. A partir de esta información, y de estimaciones del nivel de empleo público, se realiza una estimación del empleo no registrado.

La información de las encuestas de hogares explora las características de formalidad de la población económicamente activa ocupada. En particular, se ha procesado información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 2000 a 2011 para calcular el total de la población económicamente activa ocupada y estimar el porcentaje de ocupados con algún rasgo de formalidad por autorreporte (seguro de salud, pensión, contrato de trabajo, acceso a gratificaciones). Se ha estimado también la magnitud del sector informal y del empleo informal utilizando la definición operativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y una definición alternativa basada en el autorreporte de los rasgos de formalidad del empleo.

La formalidad habría aumentado a partir del bienio 2003-2004, tanto a nivel de empresas como de empleo. La cantidad de micro y pequeñas empresas que podrían clasificarse como formales en virtud del registro en la SUNAT se ha incrementado desde 2004. Sin embargo, muy pocas de estas empresas se habrían acogido a la Ley MYPE, según información del Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE), a pesar de las menores obligaciones laborales del Régimen Especial Laboral introducido por la Ley MYPE de 2003 y flexibilizado aún más en 2008.

En el caso del empleo, se registran avances en los diversos indicadores de formalidad laboral, tanto en los registros administrativos como en la información de las encuestas de hogares. Esto se traduce en una reducción del empleo informal desde 2003, independientemente de si se utiliza la definición de empleo informal de la OIT —una definición de tipo legalista basada en la ausencia de afiliación al seguro de salud y de pensiones— o una definición de empleo no registrado.

Un aspecto clave es el de la productividad y cómo esta se distribuye entre los diferentes sectores y estratos de la economía. La evidencia de múltiples estudios revisados muestra que algunos sectores de muy alta productividad concentran la mayor parte del PIB pero absorben muy poca mano de obra, en contraposición a sectores de muy baja productividad que generan poco PIB pero absorben a la mayor parte de la población económicamente activa ocupada. En el segundo grupo se encuentra la microempresa y el trabajo independiente, los dos estratos del mercado laboral con mayor concentración de mano de obra y menores niveles de producto por ocupado. Esta heterogeneidad de la estructura productiva

ayuda a entender la dificultad que experimenta la economía peruana para generar empleo formal.

En la sección A de este capítulo se aborda una revisión conceptual de la informalidad y de la literatura que ha explorado el tema. En la sección B se explora la estadística disponible acerca de las micro y pequeñas empresas, y se analiza la evidencia encontrada en estudios previos sobre tendencias de la heterogeneidad productiva y del producto por trabajador. En la sección C se explora la evidencia acerca de indicadores de formalidad del empleo, tanto en los registros administrativos como en las encuestas de hogares. Se analiza también cómo han evolucionado la formalidad y la informalidad laboral en los diferentes estratos productivos. En la sección D se presentan las políticas implementadas durante la década pasada, orientadas a promover el desarrollo de las mypes y su productividad. Por último, en la sección E se exploran factores asociados a la evolución de la formalización del empleo registrada durante la década pasada, con énfasis en la evolución del ciclo económico y del producto por trabajador, en factores asociados a la heterogeneidad productiva y en factores institucionales.

A. Apuntes conceptuales

1. Informalidad empresarial y laboral

La informalidad es un fenómeno de múltiples dimensiones que puede asociarse con actividades de subsistencia a causa de la falta de empleo asalariado, con la descentralización productiva que transfiera parte de la carga productiva de empresas formales a unidades productivas informales más pequeñas, donde los costos de producción son menores o pueden evadirse, con emprendimientos en proceso de maduración que aún carecen de los elementos de formalidad y con nuevos emprendimientos en estadio embrionario o incipiente. En muchos casos, la informalidad permite operar con una estructura de costos más baja en comparación con la economía formal, pero ello se logra evadiendo impuestos, incumpliendo normas y traspasando costos a los trabajadores.

Esto revela que un proceso de formalización debe incorporar como actores clave a las unidades de producción unipersonal, a las micro y pequeñas empresas informales, a las empresas formales que contratan empleo informal y a los trabajadores y representantes de los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, es necesario pensar en la formalización como un tránsito desde una economía informal, en la que se enfrenta un elevado nivel de vulnerabilidad, hacia una economía formal, en la que se aprecian indicadores de desarrollo sostenible.

Las explicaciones de las causas de la informalidad económica han sido diversas. Los primeros abordajes del tema en el Perú asumieron un enfoque estructuralista en virtud del cual, las características informales de las mypes son resultado de las condiciones estructurales de los mercados en que operan (Carbonetto, Hoyle y Tueros, 1988). Según esta teoría, las empresas informales surgen como una alternativa de trabajo para las personas que no se pudieron incorporar a la economía formal y tienen que optar por constituir empresas de baja productividad e intensivas en factor trabajo, en contraposición a empresas formales con altos niveles de capital, pero baja demanda de mano de obra.

El enfoque de la heterogeneidad estructural que surge en la CEPAL postula que el desarrollo de los países de América Latina estaría condicionado por su heterogeneidad productiva, caracterizada por un estrato moderno de alta productividad y baja absorción de mano de obra frente a un estrato intermedio de productividad media y uno tradicional de muy baja productividad, donde se emplea la mayor parte de la mano de obra. El estrato moderno concentra el progreso técnico al que no acceden los otros estratos, lo que, a su vez, resulta en una agudización de la heterogeneidad estructural.

Posteriormente, como señala Infante (1981), los estudios del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y la OIT aportaron como ingrediente adicional a este enfoque la manera en que se determinan el empleo y los ingresos para entender el proceso de desarrollo de una economía con heterogeneidad estructural y la forma en que los estratos se vinculan entre sí permitiendo la reproducción de la heterogeneidad en el tiempo. Según esta corriente de pensamiento, existen cuatro mercados laborales diferenciados y segmentados que explican la naturaleza, acumulación y distribución del ingreso: el sector moderno-formal urbano, el sector informal urbano, el sector moderno rural y el sector tradicional rural. Debido a la baja absorción de empleo en el sector moderno urbano, se genera un excedente de mano de obra que se concentra en el sector informal urbano y que se incrementa, a su vez, con la migración del sector rural tradicional a las ciudades a causa de la pobreza y la insuficiente absorción de empleo del sector rural moderno. Este excedente de mano de obra constituye una oferta de trabajo elástica para el sector moderno urbano, lo que permite que los salarios de este sector crezcan poco o se mantengan estancados.

Según el enfoque del PREALC, la dinámica del desarrollo se explica por el funcionamiento de los mercados de trabajo segmentados y por la distribución del ingreso resultante. La elevada y creciente productividad del sector moderno, unida a una oferta de trabajo elástica, permite que este sector genere un elevado excedente de explotación y ganancias, sesgando

la distribución del ingreso hacia los receptores del excedente en el sector moderno, lo que acentúa la heterogeneidad estructural de la economía.

En forma paralela surgieron otros enfoques, entre los que se destacan tres. Uno de ellos fue el desarrollado por Hernando de Soto, del Instituto Libertad y Democracia (ILD), según el cual, el sector informal es la evidencia de una fuerza empresarial popular que irrumpe a pesar de las restricciones impuestas por un marco normativo engorroso y limitante, y también debido a ellas. En virtud de esta perspectiva, la copiosa legislación controladora y burocrática obligaría a actuar de modo informal a las *mypes*, con las consecuencias que tiene la falta de acceso a los derechos de propiedad como limitante de su crecimiento (De Soto, 1986; Ghersi, 1989; Bustamante y otros, 1990).

En el trabajo de De Soto (1986) se calcularon los costos de iniciar un pequeño negocio de confecciones. Tomando en cuenta el costo de oportunidad (demora de 10 meses en la aprobación para iniciar el negocio) y el costo de los trámites (214 dólares), se incurría en un costo total de 1.231 dólares, o el equivalente a 32 meses de sueldo mínimo, para iniciar un negocio. Si bien estas cifras corresponden a la realidad del Perú de hace más de 20 años, el ejercicio de cálculo muestra la importancia de los trámites administrativos en el origen de la informalidad en nuestro país. En algunas estimaciones más recientes, elaboradas sobre la base de encuestas entre micro y pequeñas empresas, se observa una sustancial reducción de estos costos, que han caído a una décima parte (Jaramillo, 2005). No obstante, según los informes *Doing Business*, estos siguen siendo elevados en relación con los de muchos países desarrollados.

Desde otro enfoque, el mundo de las microempresas informales ha sido visto como una expresión de “desborde popular” que rompe con el marco legal e institucional vigente que no se adecua a la nueva realidad o que resulta obsoleto (Matos Mar, 1984). Si bien esa postura presenta una similitud con el enfoque anterior, se distingue de este porque ubica el problema en un plano que va más allá del marco normativo o legal, apelando a una dimensión del poder en sus manifestaciones sociales, políticas y culturales. Desde esa perspectiva, la informalidad sería una expresión de un movimiento más amplio que cuestionaría las estructuras sociales, económicas y políticas dominantes (Franco, 1991). En ese sentido, la informalidad representa la irrupción de una tendencia popular proveniente desde abajo en contra de un orden que le es ajeno y que incluso ha constituido el marco institucional de un Estado excluyente.

Un tercer enfoque es el que se desarrolló a partir de los años noventa bajo la influencia de la antropología económica y la sociología del trabajo en el Perú, y que enfatizó los factores culturales que definirían las causas y la forma de funcionamiento de las unidades de producción informales

en el país. Sobre la base de los aportes de las teorías de las “economías étnicas”, según esa perspectiva, habría patrones de comportamiento económico que se orientan a partir de ciertos valores propios de la cultura de origen de los emprendedores. En particular, en los análisis realizados se ha destacado la vigencia de una ética del trabajo y el hecho de recurrir a vínculos de reciprocidad para el establecimiento y desarrollo de las pequeñas empresas en contextos urbanos (Golte y Adams, 1987; Adams y Valdivia, 1991). En virtud de esta perspectiva, la formalización del negocio no forma parte de los valores culturales propios de los migrantes de origen rural, por lo que constituye una prioridad de segundo orden para los micro y pequeños empresarios. En todo caso, es una opción más dentro de una estrategia de crecimiento de la empresa en la que intervienen otros factores y prioridades.

La opción de los conductores de unidades productivas de pequeña escala de “ser” formales o informales es una cuestión más compleja de lo que se cree. Si bien los enfoques descritos han abordado las causas y el desarrollo de este universo empresarial informal, en el Perú aún no se han llevado a cabo estudios que analicen específicamente las motivaciones y los mecanismos detrás de la decisión de los micro y pequeños empresarios de ser formales o informales. Entre los pocos estudios en que se aborda el tema deben mencionarse el que realizó el Banco Central de Reserva del Perú en 1992, bajo el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional, y la investigación de Robles y otros (2001) sobre las mypes en Lima Metropolitana y otras ciudades importantes del país.

El primer estudio fue realizado bajo un enfoque estructuralista por un equipo técnico dirigido por Francisca Pin (BCRP, 1992) y parte de cuatro hipótesis fundamentales: a) más que por una supuesta propensión natural a la evasión, la informalidad de las mypes está determinada por su baja capacidad de tributación, que, a su vez, depende del nivel de renta neta, el tamaño del excedente y la facilidad para trasladar el impuesto a las ventas; b) la evasión tributaria de los informales con capacidad de tributar depende de su “visibilidad”, su desprotección y el costo de la evasión; c) el aumento del excedente de mano de obra urbano (subempleo) contribuye al crecimiento del sector informal y a la probabilidad de evasión de dicho sector, como parte de una estrategia de las grandes empresas para descentralizar su producción; y d) las posibilidades de tributación del sector informal no solo dependen de los ingresos, las ventas y la acumulación de las empresas, sino también de las características del sistema tributario nacional y de su vínculo con este sector (BCRP, 1992, págs. 80-83).

Como parte de las conclusiones, en el estudio se establece una serie de características de la informalidad que están ligadas a lo que los autores definen como “tributación potencial”, partiendo de la constatación de que

“la baja tributación informal es más un problema de escasa capitalización, que de actitudes o predisposiciones hacia la evasión” (BCRP, 1992, págs. 249 y 250).

El problema con estos argumentos es que en una serie de estudios, entre los que se destacan los aportes de De Soto (1986) y los estudios de caso realizados bajo el enfoque “cultural” o de “economía étnica” (Golte y Adams, 1987; Adams y Valdivia, 1991), se ha mostrado que muchos micro y pequeños empresarios con altos ingresos y comprobada capacidad de acumulación optan por continuar operando en la informalidad. Es ahí donde los datos obligan a dirigir la mirada hacia otros factores o posibles causas del problema, como las características del marco normativo formal o los valores y la mentalidad de los empresarios que conducen esas mypes.

Por otra parte, según el enfoque manejado en el estudio de Robles y otros (2001), la definición del carácter informal de la micro y pequeña empresa no puede hacerse de modo dicotómico. En realidad, más que hablar o pensar en una categoría uniforme y unívoca, debe concebirse la informalidad como un proceso y un estadio: se es informal en ciertas dimensiones y en cierta medida.

La investigación comprobó que el cumplimiento de la normativa legal difiere según el giro o sector al que pertenezca la mype (específicamente, la opción por determinado régimen tributario). También se constató que, al menos en los tres sectores estudiados (confecciones, metalmecánica y servicios informáticos), solo el 8,3% de las mypes señalaron no poseer un RUC o un registro tributario.

Para Robles y otros (2001) existen diversos grados de legalidad asociados al cumplimiento de las normas establecidas y, por tanto, de los distintos registros formales. Existen grados de legalidad que van desde la ausencia de registro en el sistema formal hasta el cumplimiento total con todos los requisitos de la ley que corresponden. Se identifican cuatro criterios importantes para crear un índice de legalidad: i) tener RUC, ii) pagar los impuestos correspondientes, iii) tener licencia de funcionamiento y iv) pagar los impuestos municipales. En virtud de esa perspectiva, en el estudio se hace la siguiente acotación: “(...) la legalidad no sólo se circunscribe a la tenencia de registros, sino también al cumplimiento de los pagos que se derivan de esos registros u obligaciones que impone la ley. ¿Es completamente legal aquel que tiene algunos registros y sólo paga una parte de lo que debe pagar? No, sólo lo es parcialmente” (Robles y otros, 2001, pág. 176).

Los autores encontraron que los impuestos municipales son los que las mypes pagan con mayor frecuencia, incluso las que no cuentan con RUC. Esto lo atribuyen a la mayor cercanía que existe entre el organismo

supervisor y estas empresas, a diferencia de lo que ocurre con la SUNAT o las autoridades laborales. Los conductores de mypes saben que las municipalidades pueden identificar a los infractores con mayor facilidad que la SUNAT o el Ministerio de Trabajo. Los autores también señalan que el mayor nivel de incumplimiento está en las obligaciones laborales. Según se documenta en el estudio, los impuestos y las normas laborales aparecen en un último orden de prioridades de cumplimiento, precisamente porque son los menos visibles y se vinculan a una menor probabilidad de detección y sanción.

Al construir un índice de legalidad, definido como un ratio del número de impuestos pagados sobre el total de impuestos que correspondería pagar a la mype, se constata que el nivel de cumplimiento o formalidad es mayor conforme se incrementa el tamaño del negocio. Esta verificación empírica no es novedosa ni corresponde solo a la realidad peruana. La explicación residiría en que los costos de la informalidad (o, visto de otro modo, los beneficios de la informalidad) aumentan (disminuyen) de acuerdo con el tamaño de la empresa, “específicamente los costos de oportunidad asociados a no acceder a mercados más grandes y más formales” (Robles y otros, 2001, pág. 180). En otras palabras, si la empresa empieza a crecer y la voluntad del empresario se orienta en ese sentido, este se enfrenta a una constatación clara: los informales no pueden acceder a ciertos mercados ni generar asociaciones económicas con otras empresas. También se encuentra que las mypes con mayores tasas de utilidad tienden a pagar impuestos en mayor proporción, vale decir, a ser más formales desde un punto de vista tributario. Sin embargo, no queda claramente establecida la relación de causalidad. Entonces, la pregunta que legítimamente puede plantearse es: ¿son más rentables las mypes más legales o, contrariamente, son más legales las mypes más rentables?

A partir de un análisis multivariado, en el estudio se llega a determinar algunos factores que establecen una mayor probabilidad de cumplir con el pago de impuestos y las normas formales. En cuanto a los atributos de la empresa, se comprueba nuevamente que el tamaño guarda relación con el grado de legalidad. Si se toman en cuenta los atributos del conductor, se halla que la edad (cuanto mayor es la persona) y la educación (cuantos más años de educación formal tiene, en particular si cuenta con educación superior) son factores que contribuyen a una mayor formalización del negocio.

El análisis de las percepciones de los propios empresarios sobre los problemas de la formalización permite concluir que entre ellos existe una desinformación muy grande acerca de las normas y la legislación que regula la actividad empresarial. También se encontró que un porcentaje importante de micro y pequeños empresarios considera que la tenencia

de registros elevaría directamente sus costos y otra proporción similar percibe que la decisión de mantenerse en la informalidad responde, en gran medida, a lo engorroso que resulta adquirir los registros o cumplir con el pago de los impuestos. Sin embargo, esta situación parece haber cambiado en los últimos años, por lo que es posible que ya no represente una barrera tan grande como antes.

En la misma línea que el estudio anterior, Tokman (2001) amplía el concepto de ilegalidad para incluir no solo a las microempresas que se registran y no pagan impuestos, sino también a las que obtienen permiso de funcionamiento para una determinada actividad y realizan otra que exigiría mayor control o el cumplimiento de más requisitos (un ejemplo son las empresas que obtienen licencia de funcionamiento como empresa comercial, pero cuya actividad principal es la industria). El autor argumenta que las políticas de formalización deben apuntar a enfatizar sus beneficios en lugar de justificarla por la ampliación de la base tributaria de un país. El acceso a nuevos mercados, la asociación con empresas más grandes y la posesión de un registro de operaciones que ayude a generar un cálculo económico sobre la empresa, y así determinar las perspectivas de crecimiento, son algunos de los beneficios de la formalidad.

Además, Tokman (2001) menciona que el sector informal está constituido tanto por empresas cuya finalidad es la subsistencia como por otras que tienen potencialidades de desarrollo y enfatiza las posibilidades de expansión de las últimas, que se relacionan con la capacidad de incorporación plena a la formalidad por los beneficios descritos líneas arriba.

Robles y otros (2001) también consideran necesario diferenciar las microempresas que tienen como finalidad la subsistencia de las que buscan la acumulación (se puede esperar que algunas empresas tengan como finalidad emplear mano de obra familiar antes que maximizar las utilidades). Por su parte, Villarán (2007) agrupa a las micro, pequeñas y medianas empresas en dos sectores. El primero corresponde a la pequeña y mediana empresa y constituye un bloque más moderno y dinámico en comparación con el segundo bloque, que corresponde a la microempresa y el autoempleo y se caracteriza por el gran nivel de informalidad, la baja productividad y la cercanía con la pobreza.

En Villarán (2007) se argumenta que un problema de las políticas implementadas en las décadas de 1980 y 1990 fue que atendieron principalmente al sector de las microempresas y el autoempleo a través de programas de alivio de la pobreza y no de programas de promoción económicos-productivos. Como muestra de ello, se encuentra que, por lo general, los programas sociales tienden a incorporar componentes de ayuda para promover el autoempleo, como el caso de los centros de servicios económicos del Proyecto de Reducción y Alivio de la Pobreza

(PRA), que utiliza un enfoque empresarial y de demanda como mecanismo para combatir la pobreza. De hecho, en el Acuerdo Nacional, las políticas para mypes se encuentran catalogadas como de “alivio de pobreza”. En el extremo, según el autor mencionado, esta situación llevó a que empresas viables fueran dejadas de lado por programas económico-productivos, lo que limitó sus posibilidades de crecimiento.

Una línea argumental que contrasta con las anteriores interpretaciones sugiere que en un sector altamente informal heterogéneo predominan las decisiones voluntarias antes que los motivos o las causas estructurales. Por ejemplo, Maloney (2004) encontró que la mayoría de las personas en condición de autoempleo en el sector informal de México habían escogido esta condición voluntariamente. El deseo de ser su propio jefe y el hecho de que esta modalidad constituye una alternativa para los empleados mayores que ya no son contratados en el sector formal o para las personas que no valoran los beneficios sociales de dicho sector son algunas de las razones por las que se opta por el autoempleo. Un ejemplo de la última razón mencionada es el caso de una familia en la cual el jefe de hogar trabaja en el sector formal y los beneficios sociales cubren a toda la familia, mientras que su pareja prefiere un trabajo flexible y con un salario líquido, sin deducciones, en el sector informal.

En la misma dirección, Yamada (2009) indagó sobre las razones que motivaron a los propietarios de microempresas familiares del Perú a escoger esta actividad, haciendo uso del módulo del trabajador independiente de la ENAHO de 2003 a 2006. Los resultados permiten concluir que la búsqueda de independencia y de mayores ingresos representó el 47,2% en 2003 y el 52,1% en 2006, mientras que la motivación de trabajar como autoempleados por falta de trabajo disminuyó durante los cuatro años analizados, en un contexto de expansión económica, del 40,1% en 2003 al 28,2% en 2006.

Anteriormente, Yamada (1994) y Yamada y Ramos (1996) produjeron evidencia para la primera mitad de los años noventa y mostraron que la racionalidad de pertenencia al sector informal estaba asociada a los mayores ingresos en relación con los que los trabajadores independientes informales ganarían trabajando como asalariados en el sector formal. De sus estimaciones se desprende que dos tercios del sector informal están representados por “emprendedores”, mientras que para el otro tercio resulta un refugio ante la falta de un empleo asalariado.

Las razones expuestas pueden ayudar a explicar la preferencia por el autoempleo entre cierto tipo de trabajadores, pero no la decisión del estatus formal o informal. Este tiene que ver, sobre todo, con los costos y beneficios de cada una de estas condiciones. La evidencia de una informalidad persistentemente alta sugiere una baja relación entre beneficios y costos,

en ambos casos tangibles e intangibles, del empleo formal. Esto se explica por la combinación de escasos beneficios y altos costos de ser formal, por una parte, y de bajos costos de ser informal, por la otra, dada la escala de las empresas.

Como se ha discutido en esta sección, el problema de la informalidad no es unidimensional y las razones que la explican son muy variadas, por lo que también se requieren distintas estrategias para mitigarla. Un esquema simplificado para agrupar las diversas estrategias de formalización se concentra en tres aspectos clave (Chacaltana, 2009).

El primero se refiere a la capacidad de cumplir con la formalidad, vinculado a los enfoques que asocian la informalidad con unidades productivas de baja productividad. En este grupo de estrategias se destacan aquellas asociadas a incrementar la productividad de las unidades de producción de pequeña escala en las que se concentra en mayor medida la informalidad empresarial y laboral. Cuanto mayor es el valor agregado generado por las unidades de producción, más fácil es cubrir los costos de operar formalmente. Sin embargo, es necesario señalar que las estrategias para promover el incremento de la productividad deben estar acompañadas por otras relacionadas al aspecto distributivo, ya que el aumento de la productividad per se no necesariamente se traduce en mayor cumplimiento con las obligaciones laborales y, por tanto, en mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores ni en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, por mencionar dos elementos complementarios fundamentales.

El segundo aspecto se refiere a la regulación y la relación costo-beneficio de operar formalmente, vinculado a los enfoques que asocian la informalidad con la excesiva regulación o con los altos costos y bajos beneficios de operar formalmente. Cuando las regulaciones para operar formalmente son complejas y difíciles de observar, y cuando la relación costo-beneficio de operar formalmente es alta, los incentivos a la formalidad son menores. Al mismo tiempo, cuanto más complicadas son las normas o las regulaciones, más demandante es su verificación, lo que impone mayores retos al propio Estado para garantizar el cumplimiento (este es otro aspecto clave que se discute más adelante). En este grupo de estrategias se destacan los procesos de simplificación administrativa que involucran los procesos y trámites que se deben cumplir, así como las normas que introducen regímenes tributarios o laborales especiales que reducen la relación costo-beneficio de operar formalmente.

El tercer aspecto se refiere a la capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de las regulaciones y está vinculado a los enfoques que asocian la informalidad con la evasión. Además de los temas relacionados a la complejidad de la normativa o las regulaciones, muchos países, entre

ellos el Perú, tienen el problema de que la capacidad del Estado y las instituciones públicas para vigilar, fiscalizar y hacer cumplir las normas resulta limitada. Incluso con una normativa sencilla, la limitada capacidad de supervisión y fiscalización por parte del Estado se convierte en un factor que puede incentivar el incumplimiento debido a la baja probabilidad de ser descubierto y sancionado. Por otra parte, aunque en general resulta más fácil supervisar a las empresas grandes que a las microempresas, también se encuentra que las distintas instituciones públicas tienen capacidades diferentes para ver o alcanzar a las unidades productivas que deben supervisar. En el caso del Perú, la autoridad tributaria suele tener un mayor campo de acción que la laboral. Asimismo, la débil articulación entre las diversas instituciones del Estado también es una limitante a la capacidad del propio Estado de hacer cumplir las normas y regulaciones. En este grupo de estrategias se destacan los mecanismos vinculados a las inspecciones tributarias y laborales, tanto con acciones de información y fiscalización como con medidas que promueven una mayor eficiencia de las instituciones encargadas de la supervisión, así como la articulación de sus acciones.

2. Empleo en el sector informal y empleo informal

Aunque parezca extraño por el uso casi cotidiano que se hace de los términos “informalidad laboral” o “empleo informal”, no existe una definición única, plenamente aceptada, o de consenso. Como se ha mencionado, es posible identificar varios tipos o grados de informalidad también en el caso del empleo.

En los trabajos del PREALC y la OIT se explica la informalidad como una forma de producir que es resultado de la heterogeneidad estructural de la economía, en particular de la estructura segmentada de los mercados de trabajo, y de esta aproximación se derivó una definición del sector informal, asociado precisamente a cierto tipo de unidades de producción y a la forma de utilización de la mano de obra en la economía.

La definición de sector informal de la OIT, utilizada hasta inicios de la década de 2000, comprendía a unidades de producción de pequeña escala, no organizadas o estructuradas. Hasta ese momento, según publicaciones de la OIT, el sector informal estaba constituido por los trabajadores independientes o por cuenta propia no profesionales, por los trabajadores familiares no remunerados, por los trabajadores del servicio doméstico y por los trabajadores asalariados que se desempeñaban en microempresas no estructuradas (usualmente se consideraba como microempresa a las empresas con hasta cinco o hasta diez trabajadores).

a) La definición basada en rasgos de formalidad del empleo

En la década de 1990 aparecieron estudios donde se establecían maneras alternativas a la propuesta de la OIT para definir al empleo como informal o formal. Desde un punto de vista legal, se propuso utilizar como rasgo o criterio de informalidad la ausencia o falta de cumplimiento con las legislaciones nacionales que rigen las relaciones laborales.

En el caso particular de países de América Latina, en varios estudios se ha utilizado el acceso a un seguro de salud o a pensiones de jubilación como rasgos característicos de una relación laboral formal. En otros casos se ha utilizado como rasgo de formalidad la existencia de un contrato de trabajo o el cumplimiento con ciertos derechos laborales, como la compensación por cese, el derecho a vacaciones, el cumplimiento de la legislación del salario mínimo y el pago de otras gratificaciones.

Una ventaja de la aproximación legalista es que permite identificar situaciones de empleo informal fuera del sector informal, como se definía en las aproximaciones al sector informal de la OIT. Así, por ejemplo, desde el punto de vista legal, un trabajador no registrado en la planilla o no cubierto por la legislación de protección social, cuando debiera estarlo, podía identificarse en una situación de empleo informal bajo la aproximación legalista, aun cuando su empleador fuese formal. Esto no era posible en la aproximación original de empleo en el sector informal de la OIT.

Esta aproximación legalista ha sido tomada en cuenta posteriormente por la OIT para elaborar una nueva definición de informalidad laboral que combina su aproximación original basada en el empleo en el sector informal con la aproximación legalista.

b) La definición vigente de la Organización Internacional del Trabajo

En la propuesta vigente de la OIT se hace una distinción entre el empleo en el sector informal y el empleo informal, teniendo en cuenta que es posible que un empleo sea informal aun cuando se genere fuera del sector informal. Por ejemplo, es posible que exista empleo informal en empresas del sector formal (Hussmanns, 2004).

El empleo en el sector informal se refiere al empleo que se genera en el grupo de unidades de producción correspondientes al sector de hogares, según el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (Rev. 4), que no cuentan con una organización jurídica independiente del hogar propietario o de los miembros del hogar y que no llevan una contabilidad completa. Estas empresas se clasifican como empresas del sector informal.

El sector informal comprende a las empresas informales de trabajadores por cuenta propia, que pueden emplear a trabajadores

familiares auxiliares o a trabajadores asalariados de manera eventual, y a las empresas de empleadores informales que cuentan con trabajadores asalariados de manera continua y pueden además contar con trabajadores familiares auxiliares. Entre las principales características de las unidades de producción informales se destaca su reducida escala, la organización rudimentaria y la escasa o nula distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones laborales en estas empresas suelen ser de tipo ocasional y se basan en relaciones de parentesco, o en relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.

El empleo informal se define como el empleo que se genera en el sector informal, incluidos también los asalariados que tienen empleos informales con independencia de quién sea su empleador. En particular, se considera como empleo informal al que no está sujeto a la legislación laboral ni a la legislación tributaria y que no está cubierto por la protección social u otras prestaciones que se derivan de la relación laboral.

En el cuadro III.1, tomado de Hussmanns (2004), se muestra cómo se constituyen el empleo en el sector informal y el empleo informal. Las filas corresponden al sector de las unidades de producción (empresas del sector formal, empresas del sector informal y sector de hogares), mientras que las columnas corresponden a la clasificación de la situación del empleo (trabajadores independientes o por cuenta propia, empleadores, trabajadores familiares no remunerados o auxiliares, asalariados y trabajadores de cooperativas de trabajadores). Las celdas de color blanco corresponden al empleo informal, las celdas de color gris claro resaltan el empleo formal y las celdas de color gris oscuro no corresponden al sector en cuestión.

El empleo en el sector informal está constituido por los trabajadores por cuenta propia dueños de su propia empresa del sector informal (celda 3), los empleadores dueños de su propia empresa del sector informal (celda 4), los trabajadores familiares no remunerados o auxiliares (celda 5), los asalariados informales o formales en empresas del sector informal (celdas 6 y 7) y los trabajadores de cooperativas de trabajadores informales (celda 8).

El empleo informal incluye al empleo en el sector informal (con excepción de los asalariados formales del sector informal), así como a los trabajadores familiares no remunerados en empresas del sector formal (celda 1), a los asalariados informales en empresas del sector formal (celda 2), a los trabajadores independientes informales del sector de hogares (celda 9) y a los asalariados informales del sector de hogares (celda 10). Estas últimas cuatro categorías constituyen el empleo informal fuera del sector informal.

Cuadro III.1
Definición del empleo informal

Unidades de producción	Clasificación internacional de la situación de empleo									
	Cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares no remunerados		Empleados		Miembros de cooperativas	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector formal					1			2		
Empresas del sector Informal	3		4		5		6	7		8
Sector de hogares	9						10			

Fuente: R. Hussmanns, "Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment", *Working Paper*, N° 53, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2004.

Nota: El empleo en el sector informal se registra en las celdas 3 a 8. El empleo informal se registra en las celdas 1 a 6 y 8 a 10. El empleo informal fuera del sector informal se registra en las celdas 1, 2, 9 y 10.

Para la OIT, la manera particular en que se define el empleo informal en cada país depende de la legislación nacional, pero usualmente se basa en los criterios de protección social que suelen registrarse en las encuestas de hogares o de empleo y que se usan como fuente de información para calcular la magnitud. En el caso del Perú se utiliza como criterio la afiliación a un seguro de salud.

B. Informalidad en micro y pequeñas empresas

1. Estimación del número de micro y pequeñas empresas

Debido a la falta de información y a la alta informalidad que hay en el segmento de unidades de producción de pequeña escala, en particular en las unidades de producción unipersonales y las micro y pequeñas empresas, es difícil obtener cifras exactas del tamaño del sector. Si se utilizan como referencia las empresas registradas en la autoridad tributaria (SUNAT), estas cifras subestimarían el número de empresas del sector, debido a la considerable informalidad tributaria (sin mencionar la laboral). Ante esa situación, la Dirección de la Micro y Pequeña Empresa (DNMPE) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo propuso utilizar el módulo de empleo de la Encuesta Nacional de Hogares para aproximar el tamaño del sector y sugirió dos metodologías para calcular el número de mypes: i) la del rango de trabajadores y ii) la del número de conductores.

El primer método consiste en calcular la población económicamente activa ocupada en las micro y pequeñas empresas y dividirla entre la media (o mediana) del número de trabajadores en cada tipo de empresa. El resultado es un estimado del número de empresas. La población económicamente activa ocupada incluye a empleadores y conductores de negocios, trabajadores dependientes, trabajadores familiares no remunerados que declaren trabajar en una unidad empresarial y trabajadores independientes que tienen el trabajo familiar no remunerado como ocupación principal. Por tratarse de una encuesta de hogares, la información se encuentra a nivel de individuo, de manera que se puede identificar cuántos trabajadores hay en la empresa en la que trabaja el entrevistado y así obtener un promedio de dicha variable, considerando si se trata de una micro o pequeña empresa.

El segundo método aproxima el número de mypes a través del número de conductores de negocios o empresas, para lo cual considera a los ocupados que declaran ser empleadores o patrones de negocio y a los trabajadores independientes que declaran tener a su cargo trabajadores familiares no remunerados. La clasificación de micro y pequeña empresa,

al igual que en el método anterior, se realiza mediante el criterio de número de trabajadores.

Si bien ambos métodos ofrecen una aproximación al número de mypes, en este documento se utiliza el método de conductores de empresas debido a que en este caso es el propio conductor quien reporta la existencia del negocio o empresa⁶⁷. Para identificar por separado a las micro y pequeñas empresas se considera el número de trabajadores que establece la Ley MYPE de 2008 para identificar el número de empresas en cada segmento. Según el criterio de número de trabajadores únicamente, esta norma establece que una microempresa puede tener hasta 10 trabajadores, mientras que una pequeña empresa puede tener hasta 100 trabajadores. Estos son los rangos que se utilizan en el documento para identificar cuántas mypes hay en el Perú a partir de la información de la ENAHO.

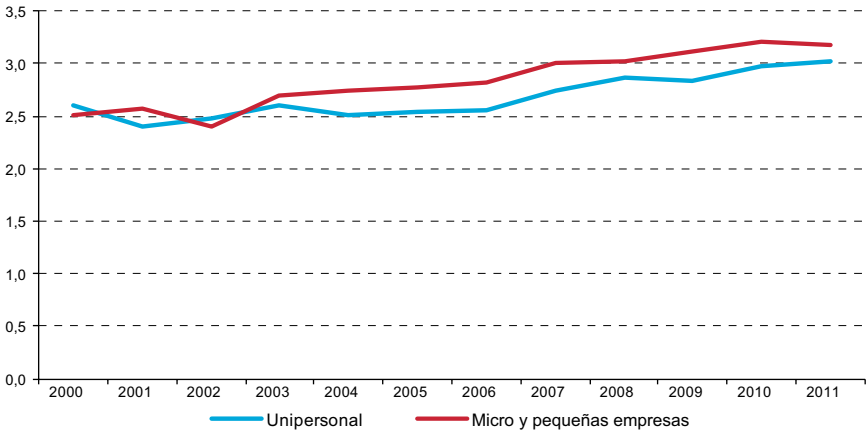
Además, la ENAHO permite identificar a los trabajadores por cuenta propia o trabajadores independientes que realizan actividades sin trabajadores a cargo. A este estrato, cuya proporción en la población económicamente activa ocupada del país bordea el 20%, se le puede denominar como de empresas unipersonales.

La evolución del número de mypes y empresas unipersonales entre 2000 y 2011, a partir de las estimaciones basadas en información de la ENAHO, muestra que ambos estratos tienen una magnitud similar a lo largo de todo el período y exhiben una tendencia creciente. El sector de las mypes se ha estimado en unos 2,5 millones de empresas en 2000 y en 3,2 millones en 2011, mientras que el sector unipersonal se ha estimado en 2,6 millones en 2000 y en 3 millones en 2011 (véase el gráfico III.1).

La ENAHO también permite estimar el número de mypes separando a las microempresas y a las pequeñas empresas según áreas rurales y urbanas (véase el cuadro III.2). En términos agregados, el sector de las mypes creció un 26% entre 2000 y 2011. El sector de microempresas creció de manera continua a lo largo del período en el ámbito nacional. Las estimaciones indican que el número de microempresas se elevó de 2,5 millones en 2000 a 3,1 millones en 2011. Si se desagrega por área rural y urbana, se encuentra que el número de microempresas aumentó en áreas urbanas, pero se mantuvo prácticamente invariable en áreas rurales (pasó de 1,1 millones en 2000 a 1,7 millones en 2011 en el ámbito urbano y se mantuvo en alrededor de 1,4 millones a lo largo del período en áreas rurales).

⁶⁷ En la estimación se considera únicamente el reporte de la ocupación principal. Esto genera una subestimación del número de mypes, pues algunos negocios se desarrollan a partir de la ocupación secundaria. Sin embargo, como muestran Rodríguez e Higa (2009), el número de mypes aumenta solo ligeramente si se considera además el reporte de la ocupación secundaria.

Gráfico III.1
Perú: número de empresas unipersonales y micro y pequeñas empresas, 2000-2011
(En millones)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2000 a 2002 (cuarto trimestre), y Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2003 a 2011.

Nota: El sector unipersonal comprende a independientes sin trabajadores y el sector de las micro y pequeñas empresas comprende a empleadores o patrones y a independientes con trabajadores.

Por su parte, el sector de pequeñas empresas ha mostrado una evolución algo diferente, ya que su número aumentó rápidamente entre inicios y mediados de la década, para crecer de manera más lenta hacia el final del período. En el ámbito nacional, el número de pequeñas empresas pasó de 30.000 a 38.000 entre 2000 y 2004, se redujo a 37.000 en 2007 y aumentó a 43.000 en 2011. La evolución del tamaño del sector de pequeñas empresas muestra tendencias diferentes según el área. En áreas rurales, el número de pequeñas empresas casi se triplicó entre 2000 y 2004 (de 5.000 a casi 15.000), pero en los años siguientes se redujo y llegó al final del período a cerca de 11.000 empresas. En áreas urbanas, en cambio, el número de pequeñas empresa se redujo entre inicios y mediados de la década —de 25.000 a 23.000 entre 2000 y 2004-2007— y aumentó a 32.000 en 2011.

Otro aspecto relevante del sector de las mypes, que se encuentra a partir de las estimaciones con información de la ENAHO, es que está constituido principalmente por microempresas. En el ámbito nacional, el estrato de microempresas representa cerca del 99% del sector de las mypes. La participación del estrato de microempresas es algo menor en las zonas urbanas que en las zonas rurales, pero siempre está por encima del 97% (véase el cuadro III.2).

Cuadro III.2
Perú: número de micro y pequeñas empresas, según ámbito, 2000-2011

	2000		2004		2007		2011	
	Absoluto	En porcentajes	Absoluto	En porcentajes	Absoluto	En porcentajes	Absoluto	En porcentajes
Nacional								
Total micro y pequeñas empresas	2 515 638		2 738 415		3 007 794		3 170 826	
Microempresa	2 485 040	98,8	2 700 283	98,6	2 970 283	98,8	3 128 144	98,7
Pequeña empresa	30 598	1,2	38 132	1,4	37 511	1,2	42 682	1,3
Rural								
Total micro y pequeñas empresas	1 373 631		1 381 176		1 423 669		1 458 590	
Microempresa	1 368 604	99,6	1 366 251	98,9	1 409 529	99,0	1 447 594	99,2
Pequeña empresa	5 027	0,4	14 925	1,1	14 141	1,0	10 996	0,8
Urbano								
Total micro y pequeñas empresas	1 142 007		1 357 239		1 584 125		1 712 236	
Microempresa	1 116 436	97,8	1 334 032	98,3	1 560 754	98,5	1 680 550	98,1
Pequeña empresa	25 570	2,2	23 207	1,7	23 371	1,5	31 686	1,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2000 (cuarto trimestre), y Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004, 2007 y 2011.

Nota: El sector de las micro y pequeñas empresas comprende a empleadores o patrones de negocio y a independientes con trabajadores.

2. Estimación del número de micro y pequeñas empresas formales

La multiplicidad de dimensiones de la informalidad hace difícil establecer de manera única y precisa el número de empresas formales e informales. Como se ha discutido, una de las dimensiones de la informalidad es la del incumplimiento de obligaciones tributarias. El criterio tributario permite efectuar una posible aproximación a la estimación del número de mypes utilizando información de la SUNAT. Para obtener una estimación del número de mypes informales respecto del total del sector de las mypes, se calcula la diferencia entre el total de micro y pequeñas empresas estimado con la información de la ENAHO, y las registradas en el padrón de RUC de la SUNAT. Esta metodología fue propuesta en su momento por la Dirección Nacional de Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de Trabajo cuando las políticas para el sector de las mypes estaban adscritas a dicho Ministerio (DNMPE, 2006). Posteriormente, PRODUCE ha elaborado estimaciones más recientes que publica en su anuario de estadísticas del sector de las mypes.

La información de la SUNAT se ha tomado del anuario estadístico de las mypes elaborado por PRODUCE, en el que se indica que el número de mypes formales se obtiene del padrón de RUC y considera a todas las micro y pequeñas empresas que a) tienen un RUC vigente, b) realizan actividades que generan renta de tercera categoría, c) declaran ventas menores a 1.700 unidades impositivas tributarias (UIT) al año, d) están clasificadas como contribuyentes con finalidad lucrativa y e) tienen una actividad económica declarada de finalidad lucrativa. Es necesario precisar que, a diferencia de la estimación del tamaño del sector de las mypes con información de la ENAHO, el padrón de RUC permite identificar las mypes a través del criterio de volumen de ventas.

En el cuadro III.3 se muestran los resultados de la estimación del número de mypes formales e informales para 2004, 2006, 2009, 2010 y 2011. El número total de mypes corresponde a la estimación reportada previamente, que utiliza información de la ENAHO y el método de estimación basado en la metodología del número de conductores de empresas⁶⁸. La información de micro y pequeñas empresas registradas en el padrón de RUC de la SUNAT se presenta en la segunda columna del cuadro III.3 y muestra que el número de mypes formales ha aumentado de manera continua desde 2004, primer año para el que se dispone de esta información, y casi se ha duplicado de 648.000 en ese año a 1,28 millones en 2011.

⁶⁸ En el anuario estadístico de la mype 2011 de PRODUCE se presenta una estimación alternativa del número total de mypes que se basa en el método del número de trabajadores. Los resultados de dicha estimación difieren de los obtenidos con el método de conductores que se utiliza en este documento.

Cuadro III.3
Perú: estimación del número de micro y pequeñas empresas
formales e informales, 2004-2011
(En miles)

	Número estimado de micro y pequeñas empresas	Micro y pequeñas empresas formales (registradas en la SUNAT)		Micro y pequeñas empresas informales (estimadas por diferencia)	
		Número	En porcentajes	Número	En porcentajes
2004	2 738	648	24	2 090	76
2006	2 819	881	31	1 938	69
2009	3 115	1 119	36	1 996	64
2010	3 204	1 192	37	2 012	63
2011	3 171	1 283	40	1 888	60

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2004, 2006, 2009-2011, y Ministerio de la Producción, *Estadísticas de la micro y pequeña empresa*, 2011.

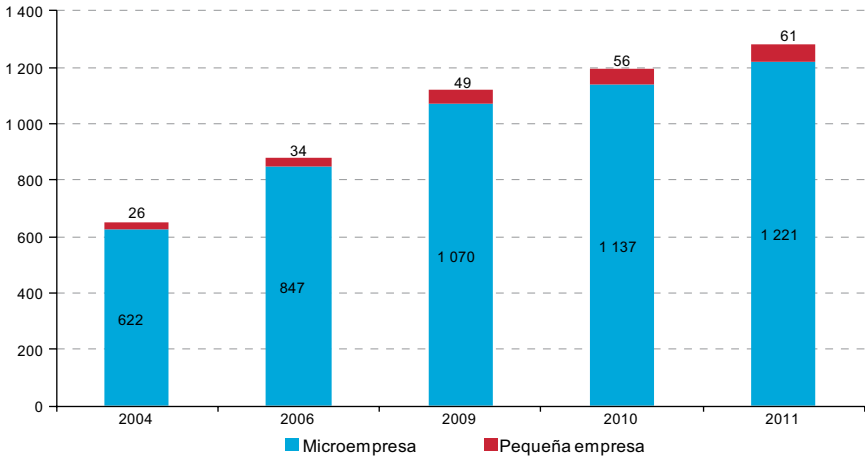
Nota: El número total de micro y pequeñas empresas se estima con información de la ENAHO y el método de conductores. El número de micro y pequeñas empresas formales proviene del padrón de contribuyentes de la SUNAT reportado por PRODUCE.

Tomando como referencia la estimación del número total de mypes y el número de mypes formales que se obtiene de la SUNAT es posible calcular, por diferencia, el número de micro y pequeñas empresas informales. Esta estimación se presenta en la cuarta columna del cuadro III.3, donde se puede observar que el número de mypes informales ha permanecido casi inalterado, fluctuando de alrededor de 1,9 millones a 2,1 millones de empresas en el período analizado.

A partir de estas estimaciones se puede calcular la evolución de la participación de las micro y pequeñas empresas formales e informales en el sector de las mypes desde el punto de vista tributario. Dado que el aumento del número de mypes registradas en la SUNAT ha sido mucho más rápido que el del número total de mypes, el porcentaje de micro y pequeñas empresas formales, en la dimensión tributaria, muestra una tendencia continuamente creciente. El porcentaje de mypes formales se incrementó del 24% al 40% entre 2004 y 2011. Visto de manera complementaria, la participación de las micro y pequeñas empresas informales en el sector de las mypes muestra una tendencia continuamente decreciente, ya que se redujo del 76% en 2004 al 60% en 2011.

La información de mypes formales de la SUNAT también revela que la mayoría de estas empresas corresponde a microempresas. En el gráfico III.2 se muestra la evolución del número de micro y pequeñas empresas formales, en función del volumen de ventas, para años seleccionados entre 2004 y 2011. La participación de la microempresa formal en el total de mypes formales ha fluctuado alrededor del 96%.

Gráfico III.2
Perú: micro y pequeñas empresas formales, según tamaño, 2004-2011
(En miles)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004, 2006, 2009-2011, y Ministerio de la Producción, *Estadísticas de la micro y pequeña empresa*, 2011.

Sin embargo, es necesario repetir que la informalidad no se da únicamente en el ámbito tributario, sino que también se presenta en el ámbito laboral. Si bien la empresa puede estar legalmente constituida ante los registros públicos y tributar de manera oportuna, puede registrar en planilla a menos trabajadores de los que efectivamente contrata o incumplir con las normas que regulan la relación laboral.

Por ejemplo, para 2006, la Dirección de la Micro y Pequeña Empresa estimó que solo el 9,2% de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas se desempeñaban en empresas formales. Para dicho cálculo volvió a comparar la población económicamente activa hallada a través de la ENAHO con el número de trabajadores que declaran las empresas registradas en la SUNAT. La gran diferencia con el porcentaje de informalidad hallado entre las empresas registradas y las que no lo están implica que las empresas formales reportan menos trabajadores de los que efectivamente emplean. Esta situación puede reflejar tanto que las empresas buscan evitar el pago de beneficios sociales como que cuentan con trabajadores familiares no remunerados.

La información más reciente de reportes a las planillas por parte de las empresas del sector privado también revela un bajo nivel de formalidad en cuanto al cumplimiento de obligaciones laborales por parte de las empresas. Una manera de cuantificar la magnitud de la informalidad de

las mypes en la dimensión laboral es identificar cuántas de ellas reportan información de planillas. Hasta 2007, las empresas del sector privado con cinco o más trabajadores estaban obligadas a presentar la Hoja Resumen de Planilla al Ministerio de Trabajo. Desde 2008, con la implementación de la Planilla Electrónica, dicha información se reporta por medio electrónico a la SUNAT. Además, el rango de trabajadores se ha ampliado para cubrir también a las empresas de uno a cuatro trabajadores. Según la información de Planilla Electrónica, en 2011 había un total de 222.507 empresas registradas, de las cuales 219.205 tenían entre 1 y 99 trabajadores. Así, de los 3,2 millones de mypes en 2011, solo un 6,9% reportó información de Planilla Electrónica a la SUNAT.

3. Estructura empresarial y productiva

La estructura empresarial del sector privado peruano se caracteriza por concentrarse en microempresas y tener, en términos relativos, muy pocas empresas medianas y grandes. Por otra parte, la estructura productiva es altamente heterogénea y las medianas y grandes empresas son las que generan la mayor parte de la producción nacional, pero emplean un porcentaje muy reducido de la fuerza laboral.

Según estimados de la estructura empresarial y productiva de la economía peruana elaborados por Lévano (2007) y Villarán (2007), en 2006 existía un total de 3,2 millones de empresas en el sector privado (véase el cuadro III.4). De ellas, casi 3,17 millones eran microempresas, mientras que solo 800 eran empresas grandes, 10.000 eran empresas medianas y unas 50.000 eran empresas pequeñas. Es decir que el 98% de las empresas del sector privado eran microempresas, mientras que el 0,02% eran empresas grandes.

Los más de 3 millones de microempresas empleaban al 55% de la fuerza laboral ocupada, pero solo generaban un 25% de la producción nacional. Por el contrario, las 800 empresas grandes empleaban solo al 3,8% de la fuerza laboral ocupada, pero generaban el 30% del PIB. Juntas, las empresas medianas y grandes empleaban al 8,3% de la fuerza laboral del país y generaban el 48% del PIB.

La tasa de informalidad en las empresas privadas (definiendo informalidad como la falta de registro en la SUNAT) bordeaba el 72% del total de empresas en 2006 y era mucho más alta entre las empresas pequeñas y las microempresas. Mientras que entre las empresas grandes no se encuentran empresas informales y el 95% de las empresas medianas son formales, solo el 69% de las empresas pequeñas y el 27% de las microempresas son formales (o sea que casi las tres cuartas partes del total de microempresas son informales).

Cuadro III.4
Perú: número de empresas, empleo y PIB, según estructura empresarial, 2006

Categoría	Número de empresas	En porcentajes	Empleo (población económicamente activa)	En porcentajes	PIB (en porcentaje)	Empresas formales	En porcentajes	Tamaño medio de empresa (empleados)
Sector privado	3 229 197	100,00	10 128 859	70,4	82	892 155	28	
Gran empresa	800	0,02	544 924	3,8	30	800	100	681,2
Mediana empresa	10 918	0,34	646 954	4,5	18	10 372	95	59,3
Pequeña empresa	49 728	1,54	1 065 057	7,4	9	34 466	69	21,4
Microempresa	3 167 751	98,09	7 871 924	54,7	25	846 517	27	2,5
Sector público			1 058 202	7,4	9		90	
Independientes			2 642 633	18,4	7		13	
Trabajadores del hogar			550 615	3,8	2		5	
Total	3 229 197	100,00	14 380 309	100,0	100	892 155		

Fuente: F. Villarán, "Políticas e instituciones de apoyo al MYPE en el Perú", Lima, SASE, 2007, inédito.

Además, es necesario considerar que muchas de las microempresas existen básicamente como una respuesta al subempleo y las deficiencias de una inserción laboral adecuada. Es muy probable que solo una proporción pequeña de estas empresas cuente con potencial emprendedor. Como señala Villarán (2007), un reto para la economía peruana es generar la expansión y el crecimiento de la microempresa con potencial empresarial para cerrar la brecha entre este estrato y el de la mediana y gran empresa, pues allí es donde se genera la mayor cantidad de empleo del país.

Esta estructura empresarial impone grandes retos al desarrollo del país. En el caso de las microempresas, incluso en aquellas con potencial emprendedor, las restricciones de financiamiento y deficiencias en las habilidades y conocimientos plantean la necesidad de desarrollar estrategias de difusión y adaptación de tecnologías de fácil acceso, pero que al mismo tiempo puedan generar ganancias de eficiencia para mejorar en corto tiempo su productividad. Es prioritario contar con instrumentos de política que atiendan esta necesidad para reducir la heterogeneidad productiva del sector empresarial en el Perú, lo que se traduciría en una mayor capacidad de generar empleo formal, cumpliendo las obligaciones que establece la legislación y con mejores condiciones remunerativas.

Es por ello que la productividad en general, y de las micro y pequeñas empresas en particular, es un factor clave en el tránsito a la formalidad y mejores condiciones laborales. Una productividad elevada permite a las empresas solventar las obligaciones laborales establecidas por la legislación y pagar mayores salarios⁶⁹. Al mismo tiempo, a mayores niveles de productividad, menores costos unitarios —entre ellos los costos laborales— y, por tanto, mayor nivel de competitividad. El problema de generación de empleo de calidad en el país tiene en su base una microempresa que genera mucho más empleo que la empresa mediana y grande, pero con un producto por trabajador muchísimo menor.

Chacaltana (2008) se basa en los estimados de Villarán para 2006 y calcula que el sector de independientes, microempresas y trabajadores del hogar emplea al 77% de la fuerza laboral ocupada y genera un producto por trabajador de 3.150 dólares por año. Esto equivale a tan solo 260 dólares mensuales en el promedio. Dada la elevada heterogeneidad entre estas unidades productivas, no sorprende que muchas de ellas generen productos por trabajador bastante menores. La pequeña empresa emplea a cerca de 2 millones de personas y genera un producto por trabajador de 8.000 dólares por año, lo que equivale a 667 dólares mensuales por trabajador. Por el contrario, la mediana y gran empresa, que emplean a

⁶⁹ Al menos en términos potenciales, pues la distribución del excedente depende del poder de negociación relativo de los factores productivos, así como de las instituciones que los supervisan y regulan.

poco más de un millón de personas, generan un producto por trabajador de 27.000 dólares por año, o 2.250 dólares por mes, en el caso de las empresas medianas, y 48.000 dólares por año, o 4.000 dólares por mes, en el caso de las empresas grandes⁷⁰.

Chacaltana y Yamada (2009), Jiménez (2012), y Távora, González y del Pozo (2013) muestran que, pese al crecimiento y la expansión económica de la última década, la economía peruana sigue presentando una elevada heterogeneidad productiva entre sectores de actividad económica. Los sectores de mayor producto por trabajador —como minería, electricidad, gas y agua— concentran la mayor proporción del PIB, pero absorben una fracción reducida del empleo, mientras que los sectores de bajo producto por trabajador —como agricultura, comercio y servicios— concentran una proporción reducida del PIB, pero absorben la mayor parte del empleo. Chacaltana y Yamada (2009) también muestran que esta heterogeneidad se reproduce en las distintas regiones del país. En resumen, el empleo se concentra en sectores, estratos y regiones de baja productividad, mientras que el PIB se concentra en sectores, estratos y regiones de alta productividad.

Por otra parte, Chacaltana y Yamada (2009), así como Infante, Chacaltana e Higa (2013), y Távora, González y Del Pozo (2013), muestran que la recuperación de los niveles del producto por trabajador de los últimos años no ha ido acompañada de un crecimiento similar de los salarios. De hecho, se encuentra que la participación de los salarios en la distribución funcional del ingreso se ha reducido a favor de la participación del capital. Esto se debe a que los incrementos de la productividad observados en la década pasada se han concentrado mayoritariamente en los sectores y estratos de menor absorción de mano de obra. Por este motivo es necesario atender el problema de la heterogeneidad productiva.

En el caso específico de las unidades productivas de menor tamaño, la información de la Encuesta de Micro y Pequeña Empresas de 2010 del Instituto Nacional de Estadística e Informática permite obtener estimaciones del producto por trabajador para mypes formales de los sectores de manufactura y servicios en varias ciudades del país para el ejercicio contable 2009. El producto por trabajador de las mypes en 2009 ascendió a 667 dólares por mes si se considera el total de la mano de obra ocupada y a 741 dólares si se considera únicamente la mano de obra remunerada. Se observa que la productividad es más alta en las mypes del sector de manufactura que en el sector de servicios. Además, las mypes con personería jurídica de ambos sectores muestran niveles de productividad bastante mayores que aquellas constituidas como persona natural, tanto si se analiza el producto por ocupado como el producto por

⁷⁰ Infante, Chacaltana e Higa (2013) presentan cálculos para 2011 (véase el gráfico II.3).

ocupado remunerado. Por ciudades, las mypes de Lima, Iquitos, Arequipa, Trujillo y Huancayo muestran niveles de producto por ocupado superiores a los que se registran en las mypes de Piura y Chiclayo.

Rodríguez e Higa (2010) estiman el valor agregado por trabajador en las mypes informales entre 2004 y 2008, considerando tanto zonas rurales como urbanas, pero excluyendo a los sectores agropecuario y forestal⁷¹. En este estudio se utilizan datos de producción y mano de obra de las micro y pequeñas empresas informales que se registran en el módulo de ingresos del trabajador independiente de la ENAHO. Encuentran que para el total de mypes no agrícolas ni forestales, el valor agregado por trabajador creció un 17% al comparar 2004 y 2008, observándose una reducción inicial entre 2004 y 2006 y un rápido crecimiento en 2007 y 2008. Además, los sectores de servicios y construcción tuvieron productividades superiores a las registradas en los sectores primarios, en el comercio y en la manufactura. Sin embargo, el sector del comercio, que aparecía en el último lugar de productividad en 2004, pasó al tercer puesto en 2008, por delante de la manufactura y de las actividades primarias.

Las estimaciones de Rodríguez e Higa ubican al valor agregado por trabajador en 2008 en 266 nuevos soles por mes a precios de 1994, un valor inferior al del salario mínimo mensual de aquel año, que, expresado a precios de 2008 utilizando el deflactor del PIB, era de 284 nuevos soles por mes. El valor agregado por trabajador en las mypes informales en 2008 equivale a unos 576 nuevos soles por mes a precios de 2011. Este nivel de producto por trabajador resulta bastante pequeño si se toma en cuenta que a partir de él se debe retribuir a todos los factores de producción y no solo al trabajo, y se debe cubrir también los costos de los insumos utilizados.

Rodríguez e Higa también muestran que las unidades productivas informales, excluidas las del sector agrícola y forestal, concentran entre el 42% y el 44% del empleo medido en jornadas completas, mientras que solo concentran entre el 8% y el 9% del valor agregado de la economía. Para el promedio del período 2004-2007, las unidades productivas del sector formal muestran un valor agregado por trabajador estandarizado 7,6 veces mayor que el de las unidades productivas informales. Estas diferencias varían según el sector de actividad: en el caso de las actividades primarias, el valor agregado por trabajador del sector formal fue 33,6 veces el del sector informal, mientras que en el sector de servicios la diferencia fue de 5,7 veces. Estas estimaciones no hacen sino confirmar la elevada concentración de empleo en unidades productivas de baja productividad.

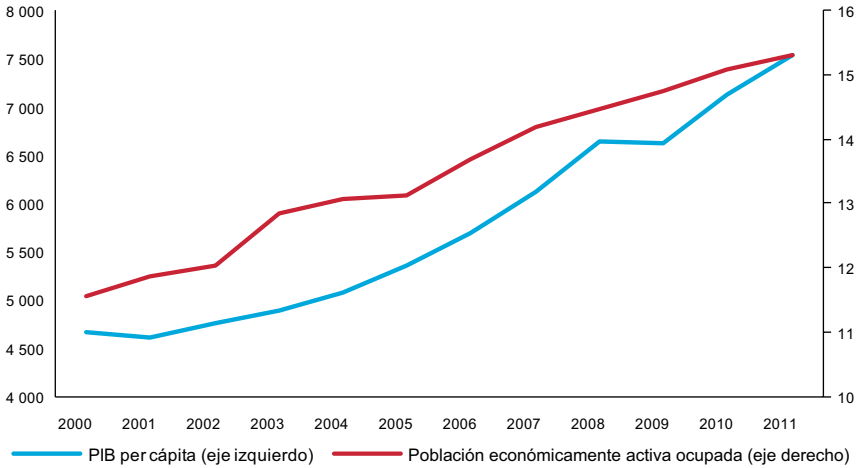
⁷¹ En los cálculos de los autores se considera una estandarización del número de trabajadores sobre la base de una jornada de 40 horas semanales con la finalidad de realizar comparaciones entre sectores.

C. Informalidad en el empleo

A lo largo de la década pasada, la economía peruana ha generado nuevos empleos, aunque con una elevada prevalencia de empleos precarios. La informalidad laboral —aproximada de distintas maneras— es bastante elevada, pero ha mostrado una tendencia decreciente. En esta sección se analiza información de diversas fuentes para aproximar la informalidad en el empleo.

El nivel de empleo en el Perú aumentó de manera continua en la década pasada y entre 2000 y 2011 se registró un incremento de algo más de 3,7 millones de personas ocupadas. En 2011 se registraron 15,3 millones de personas ocupadas. Este crecimiento del empleo ha ocurrido en un contexto de rápida expansión del PIB, del PIB per cápita y del producto por trabajador. Entre 2000 y 2011, el PIB (a precios constantes) creció un 82%, el PIB per cápita se elevó un 62% y el PIB por trabajador aumentó un 40% (véase el gráfico III.3).

Gráfico III.3
Perú: población económicamente activa ocupada y PIB per cápita, 2000-2011
(En millones de personas y nuevos soles de 1994)

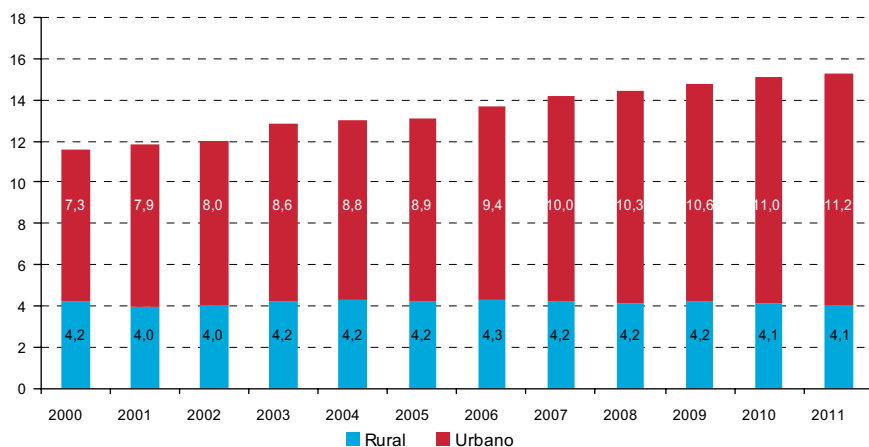


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Banco Central de Reserva del Perú, Memoria Anual 2012, Lima; y base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0), 2000 a 2002 (cuarto trimestre), y Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0), 2003 a 2011.

Por su parte, la población ocupada creció más rápidamente que la población económica total. La población en edad activa o población económica total se incrementó un 24%, mientras que la población

económicamente activa ocupada —el empleo total— creció un 32%. En 2000, los ocupados representaron un 66% de la población económica de 14 años y más y en 2011 este porcentaje se incrementó al 71%. Por otra parte, se observa que la expansión del empleo durante la década pasada se ha concentrado exclusivamente en zonas urbanas y que este se mantuvo estancado en zonas rurales. Mientras que en zonas urbanas el número de personas ocupadas se incrementó de 7,3 millones en 2000 a 11,2 millones en 2011, en zonas rurales se mantuvo en torno a los 4,2 millones (véase el gráfico III.4).

Gráfico III.4
Perú: población económicamente activa ocupada,
según zona rural o urbana, 2000-2011
(En millones de personas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2000 a 2002 (cuarto trimestre), y Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2003 a 2011.

Una característica del mercado laboral del Perú es la elevada participación del empleo no asalariado en la población económicamente activa ocupada (representa más de la mitad del empleo del país). Además, la participación del empleo no asalariado es mayor en las zonas rurales que en las urbanas (véase el cuadro III.5). En el grupo de no asalariados están comprendidos los empleadores o patrones, los trabajadores independientes o trabajadores por cuenta propia, y los trabajadores familiares no remunerados. La mayoría de los ocupados no asalariados son trabajadores independientes, que representan unos dos tercios del total de los trabajadores no asalariados, seguidos de los trabajadores familiares no remunerados, que representan un cuarto de los no asalariados.

En el caso del empleo asalariado, un 20% se concentra en el sector público (un 18% de los asalariados) y en las fuerzas armadas y policiales (un 2% de los asalariados), y un 80% se encuentra en el sector privado, incluidos los asalariados en servicio doméstico. En el sector privado, la mayoría de los asalariados se concentran en las micro y pequeñas empresas no agrícolas con hasta 49 trabajadores, un grupo que representa algo más de la mitad de todo el empleo asalariado.

Sin embargo, en correspondencia con la fuerte expansión económica experimentada en el Perú en la década pasada, la participación del empleo no asalariado se ha reducido. Mientras que en 2000 el 60% de la población económicamente activa ocupada era no asalariada, en 2011 este porcentaje se redujo al 54%. En el sector no asalariado, el empleo familiar no remunerado se redujo 3,5 puntos porcentuales entre 2000 y 2011, mientras que el empleo independiente disminuyó 3 puntos porcentuales.

Por su parte, la participación del empleo asalariado se incrementó entre 2000 y 2011, en particular la del empleo asalariado en el sector privado, cuya participación se elevó del 31% en 2000 al 37% en 2011. Esto ha ocurrido principalmente en zonas urbanas, donde la participación del empleo asalariado se incrementó del 38% en 2000 al 44% en 2011. Otra tendencia que se debe resaltar es que entre 2000 y 2011 el empleo del sector privado creció más rápido en las empresas de mayor tamaño, a diferencia de lo observado en la década de 1990, cuando el empleo en la microempresa mostró un crecimiento más acelerado.

Los trabajadores no asalariados no están cubiertos en la legislación laboral vigente, al tiempo que los trabajadores asalariados están comprendidos en diferentes regímenes laborales. Para los asalariados del sector público existe una amplia variedad de modalidades en la legislación del empleo público y servicio civil. Los asalariados del sector privado, por su parte, están sujetos a dos grandes regímenes laborales: los trabajadores de las micro y pequeñas empresas están sujetos a la Ley MYPE de 2008, mientras que los trabajadores de empresas medianas y grandes están sujetos al régimen laboral general. Además, existen varios regímenes laborales especiales para segmentos particulares del sector privado (los trabajadores en el servicio doméstico, por ejemplo, están sujetos a la Ley de Trabajadores del Hogar).

En el resto de esta sección se explora la formalidad del empleo en el Perú a lo largo de la década pasada. Primero se presenta una breve descripción de la legislación relevante y posteriormente se realiza un análisis de la información de los registros administrativos y de las encuestas de hogares con el objeto de cuantificar la magnitud y evolución del empleo formal e informal en el total de la población económicamente activa ocupada en la década pasada.

Cuadro III.5
Perú: estructura de la población económicamente activa ocupada y regímenes laborales, 2000 y 2011

	Nacional		Rural		Urbana		Régimen laboral
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	
Total ocupados (en millones)	11,8	15,3	4,3	4,1	7,5	11,2	
Asalariados	39,6	46,5	20,8	21,8	50,4	55,5	
Público	7,4	8,4	2,6	3,4	10,3	10,1	Ley del empleo público
Fuerzas Armadas o policiales	1,1	0,8	0,2	0,0	1,7	1,1	
Privado	31,0	37,4	18,1	18,4	38,4	44,2	
Sector agrario	6,1	4,9	11,1	9,8	3,3	3,1	Ley de promoción agraria
Sector no agrario	21,7	29,8	6,4	7,8	30,6	37,7	
2 a 5 trabajadores	9,4	9,8	3,6	3,5	12,7	12,0	Ley MYPE
6 a 9 trabajadores	2,0	2,7	1,0	0,9	2,5	3,3	Ley MYPE
10 a 49 trabajadores	4,1	6,5	0,7	1,7	6,0	8,3	Régimen general
50 trabajadores o más	6,3	10,8	1,0	1,7	9,4	14,1	Régimen general
Servicio doméstico	3,1	2,7	0,7	0,8	4,6	3,4	Ley de Trabajadores del Hogar
No asalariados	60,4	53,5	79,2	78,2	49,6	44,5	
Empleadores, patrones	5,7	5,3	5,5	4,7	5,9	5,5	
Independientes	38,2	35,1	43,0	43,2	35,4	32,2	Sin régimen laboral
Trabajadores familiares no remunerados	16,2	12,7	30,6	29,9	7,9	6,5	Sin régimen laboral
Otros	0,4	0,3	0,2	0,4	0,5	0,3	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2000 (cuarto trimestre) y Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2011.

En el régimen laboral general que se aplica a los trabajadores asalariados del sector privado se establece que estos deben tener acceso a un seguro de salud, a una pensión de jubilación, a una remuneración mínima vital y a dos gratificaciones al año (julio y diciembre). Además, en caso de cese, tienen derecho a una compensación por tiempo de servicio (véase el cuadro III.6). Sin embargo, en los regímenes laborales especiales se establecen varias excepciones a las obligaciones establecidas en el régimen general. Rodríguez e Higa (2010) presentan una revisión sistematizada de la legislación laboral vigente en lo referente a la formalidad laboral.

Cuadro III.6
Perú: regímenes laborales especiales

Régimen	EsSalud (asegurado regular)	Compensación por tiempo de servicio (depositada en cuenta, intangible)	Gratificaciones	Pensiones (obligatorias)
MYPE	Microempresa (Ley núm. 28015, 2003)	Sí	Sí	No (facultativo)
	Microempresa (Decreto Legislativo núm. 1086, 2008)	No (SIS)	No	No (facultativo)
	Pequeña empresa	Sí	Sí	Sí
Agrario y agrícola	Sí	No	No	Sí
Laboral portuario	Sí	No	No	Sí
Trabajador pesquero	Sí	Sí	No	Sí (CBSSP)
Trabajador del hogar	Sí (o EPS)	Sí	Sí	Sí
Tiempo parcial (menos de cuatro horas)	Sí	No	Sí	Sí
Trabajo a domicilio	Sí	No	-	Sí
Laboral del artista	Sí	Sí (FDSA)	No	Sí

Fuente: J. Rodríguez y M. Higa, "Informalidad, empleo y productividad en el Perú", *Documento de trabajo*, N° 282, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.

Nota: CBSSP: Caja de beneficios y seguridad social del pescador; EPS: Entidad prestadora de salud; FDSA: Fondo de derechos sociales del artista; SIS: Seguro Integral de Salud.

En el caso del seguro de salud, la Ley MYPE de 2008 exceptúa de la obligatoriedad de las aportaciones a EsSalud (como asegurado regular) o a una entidad prestadora de salud a los trabajadores de las microempresas y establece que estos trabajadores pasan al Seguro Integral de Salud. Además, la normativa de EsSalud permite la posibilidad de la afiliación potestativa bajo la modalidad de asegurado potestativo. Sin embargo, la información de la ENAHO no permite identificar si la afiliación a EsSalud es bajo la modalidad de asegurado regular o potestativo.

En el caso de las pensiones de jubilación, tanto la Ley MYPE de 2003 como la de 2008 exceptúan la obligación de aportaciones de los trabajadores de las microempresas al Sistema Privado de Pensiones (SPP) o al Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Para todos los demás trabajadores asalariados del sector privado, la afiliación y aportación a uno de estos sistemas es de carácter obligatorio.

En cuanto a las gratificaciones de julio y diciembre, están exceptuados los trabajadores de las microempresas, según la Ley MYPE de 2008, así como los trabajadores comprendidos por los regímenes del trabajador agrario, el trabajador laboral portuario, el trabajador pesquero y los que pertenecen al régimen del artista.

En lo que respecta a la compensación por tiempo de servicio, la Ley MYPE de 2008 exceptúa a los trabajadores de las microempresas. También se exceptúan los regímenes del trabajador agrario, el trabajador laboral portuario, el trabajador a tiempo parcial y el trabajador a domicilio.

Otro criterio que puede servir para identificar la formalidad laboral es el de la remuneración mínima a que tienen derecho todos los asalariados del sector privado con jornadas de trabajo de más de cuatro horas diarias. En principio, si un trabajador asalariado percibe menos de una remuneración mínima mensual, o su equivalente proporcional para trabajadores con jornadas de menos de ocho horas (pero de más de cuatro horas), podría clasificarse como informal. Sin embargo, como se señala en Rodríguez e Higa (2010), si bien la ENAHO registra las remuneraciones tanto monetarias como en especie, estas últimas son valoradas por el individuo, lo que podría introducir sesgos en la definición.

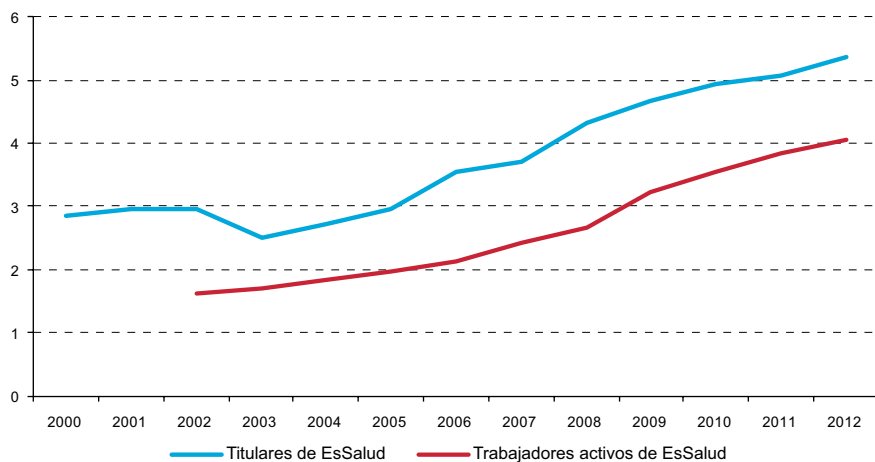
1. Información de registros administrativos

a) Seguridad de salud

Según los registros de EsSalud, el número de titulares asegurados a esta institución aumentó de manera acelerada durante la década pasada (véase el gráfico III.5). El número total de titulares asegurados de EsSalud se incrementó de 2,86 millones a 2,95 millones entre 2000 y 2002, bajó a 2,51 millones en 2003 y volvió a aumentar de manera continua hasta alcanzar los 5,37 millones en 2012⁷². Entre los titulares es posible distinguir a los que tienen la condición de trabajadores activos, que en 2002 eran 1,61 millones trabajadores y en 2012 se incrementaron a 4,05 millones, lo que representa un crecimiento del 151%.

⁷² A partir de mediados de 2002, la información de contribuciones a EsSalud se registra a través de la SUNAT (quizá la caída en el número de titulares observada en 2003 se explique por la actualización del registro).

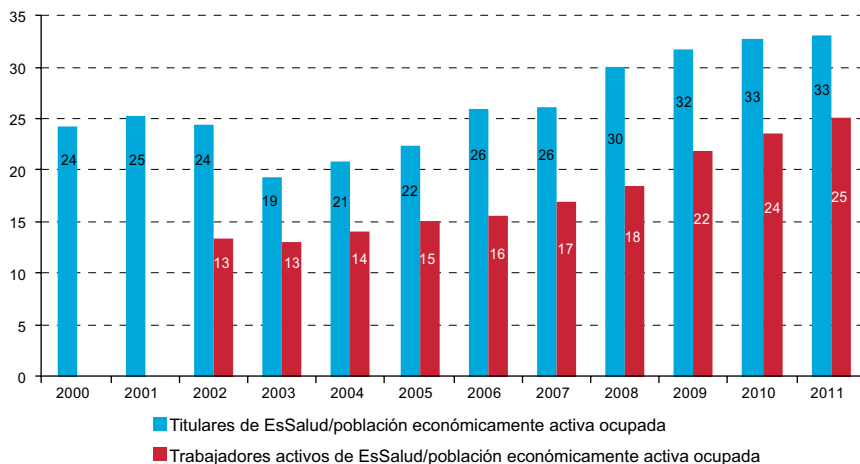
Gráfico III.5
Perú: asegurados regulares de EsSalud, 2000-2012
 (En millones)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de EsSalud.

Para tener una idea de la magnitud del acceso a la seguridad de salud con respecto al nivel de empleo en el país, se comparan las cifras de titulares de EsSalud con las estimaciones de la población económicamente activa ocupada que se obtienen de la ENAHO (véase el gráfico III.6). Tanto los titulares como los titulares trabajadores activos crecieron más rápido que la población económicamente activa ocupada, por lo que su participación aumentó en ambos casos. Si se considera el total de titulares de EsSalud, se observa que estos representaron un 24% de la población económicamente activa ocupada en 2000 y se elevaron al 33% en 2011. Por su parte, el porcentaje de titulares registrados como trabajadores activos representaron el 13% de la población económicamente activa ocupada del país en 2002 y el 25% en 2011.

Gráfico III.6
Perú: afiliados a EsSalud, 2000-2011
 (En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de EsSalud y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHU).

Como se ha mencionado, el acceso a la seguridad de salud es uno de los rasgos o características más utilizados para identificar la formalidad laboral. En virtud de la información de los registros administrativos de EsSalud, la informalidad laboral se habría reducido 12 puntos porcentuales entre 2002 y 2011, ya que pasó del 87% de la población económicamente activa ocupada en 2002 al 75% en 2011. Se debe tener presente que la reducción de la informalidad laboral desde el punto de vista de la seguridad de salud podría ser incluso algo mayor tanto porque para los asalariados es posible acceder, a través de sus empleadores, a prestadoras privadas de salud distintas a EsSalud, como porque los independientes también pueden acceder a servicios de salud subsidiados o semicontributivos en el Seguro Integral de Salud⁷³.

b) Pensiones de jubilación

El actual sistema de pensiones del Perú se origina en la reforma de 1993, cuando se introdujo el Sistema Privado de Pensiones (SPP) mediante el Decreto Ley núm. 25897. El Sistema Privado de Pensiones coexiste desde entonces con el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), creado por

⁷³ Sin embargo, en este último caso, la afiliación es una decisión voluntaria del trabajador independiente que no se origina en una relación laboral. Es por ello que en este documento la afiliación al Seguro Integral de Salud no se considera como un criterio de formalidad laboral.

el Decreto Ley núm. 19990 en 1973, que fusionaba regímenes previos⁷⁴. Además de los dos sistemas de pensiones mencionados, existen regímenes pensionarios especiales para grupos específicos, como el personal policial y de las Fuerzas Armadas, así como regímenes de ingreso ya cerrado que continúan atendiendo a la población pensionaria que se afilió en su momento, como la Caja de Beneficios Sociales del Pescador. El régimen de pensiones por servicios civiles prestados al Estado (Decreto Ley núm. 20530 de 1974) está cerrado. Véanse más detalles en Olivera (2009).

Hasta 2012, solo los trabajadores asalariados del sector privado y del sector público estaban obligados a contribuir al Sistema Privado de Pensiones o al Sistema Nacional de Pensiones. Los trabajadores independientes podían contribuir de manera voluntaria si así lo deseaban. Sin embargo, el número de independientes afiliados a estos sistemas es muy pequeño. En julio de 2012 se promulgó la Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones (Ley núm. 29903), cuya finalidad era promover una mayor competencia en el sistema para lograr menores comisiones y mayor eficiencia. Entre otras cosas, en esa ley se establece la obligatoriedad de contribuir a las pensiones de jubilación también para los trabajadores independientes. Esta disposición se reglamentó en 2013 y su implementación empezó en agosto de ese año. No obstante, un mes después, tras muchas confusiones y protestas, se ha dispuesto la suspensión de su aplicación por un año.

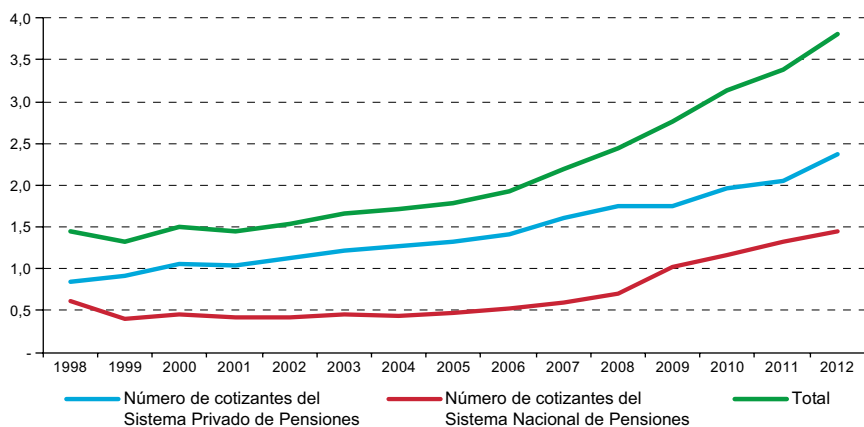
Según información de cotizantes al Sistema Privado de Pensiones y al Sistema Nacional de Pensiones para junio de cada año, obtenida de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), se observa un aumento del número de trabajadores que realiza aportes con fines previsionales (véase el gráfico III.7)⁷⁵. En 1998 se registraron 1,45 millones de cotizantes en ambos sistemas (837.000 en el privado y 614.000 en el nacional), en 2005 se registraron 1,79 millones de cotizantes (1,33 millones en el privado y 463.000 en el nacional), y en 2012 se registraron cerca de 3,81 millones de cotizantes (2,36 en el sistema privado y 1,44 en el nacional). Mientras que el número de cotizantes del Sistema Privado de Pensiones mostró una tendencia creciente a lo largo de todo el período, el número de cotizantes del Sistema Nacional de Pensiones se mantuvo relativamente constante hasta 2006 y a partir de 2007 empezó a crecer y pasó de 589.000 a 1,44 millones entre 2007 y 2012. Esto se explica,

⁷⁴ Con la creación del Sistema Privado de Pensiones se estableció que todo nuevo trabajador debía afiliarse a una Administradora de Fondos de Pensiones activa del sistema, y así se eliminaba el acceso al Sistema Nacional de Pensiones. Desde 2007, con la Ley núm. 28991, se establece la posibilidad de desafiliación del Sistema Privado de Pensiones para pasar al Sistema Nacional de Pensiones.

⁷⁵ Se denomina cotizantes a los afiliados que registran aportes al sistema. Los registros administrativos de la ONP y de la SBS muestran que el número de afiliados es bastante mayor que el de cotizantes.

en parte, por el cambio introducido con la Ley núm. 28991, que permitió la desafiliación del Sistema Privado de Pensiones para trasladarse al Sistema Nacional de Pensiones.

Gráfico III.7
Perú: cotizantes a los sistemas de pensiones público y privado, 1998-2012
 (En millones)



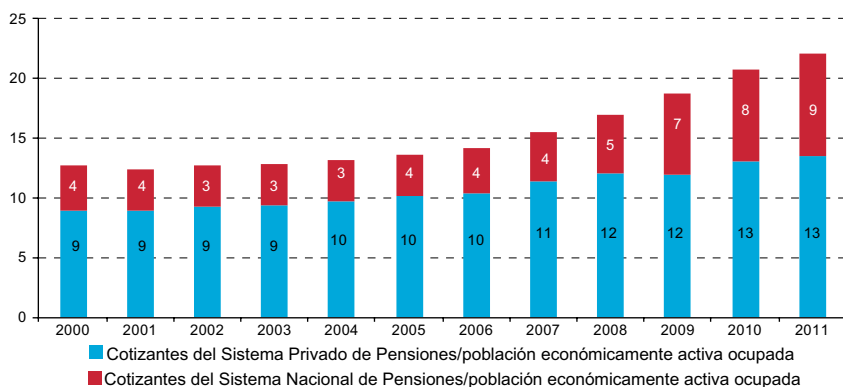
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

El número de cotizantes a pensiones de jubilación ha crecido ligeramente más rápido que la población económicamente activa ocupada entre 2000 y 2011. En 2000, los cotizantes del Sistema Privado de Pensiones representaban el 9% de la población económicamente activa ocupada y los del Sistema Nacional de Pensiones representaban cerca del 4% (véase el gráfico III.8). En 2005, la participación de los cotizantes del Sistema Privado de Pensiones en la población económicamente activa ocupada creció al 10% y la del Sistema Nacional de Pensiones se mantuvo en un 4%. Posteriormente, la participación de los cotizantes del Sistema Privado de Pensiones en la población económicamente activa ocupada ha aumentado al 13% en 2011, mientras que la del Sistema Nacional de Pensiones se elevó al 8,6%. Si se considera a los cotizantes de ambos sistemas, la participación de quienes aportan de manera activa para una pensión de jubilación aumentó del 12,7% en 2000 al 22% en 2011.

Si se utiliza la falta de afiliación activa a los sistemas de pensiones como criterio para definir la informalidad laboral, esta se habría reducido cerca de 10 puntos porcentuales entre 2000 y 2011 (del 87% en 2000 al 78% en 2011). Como se mencionó, los grupos específicos de personas ocupadas en las fuerzas policiales y en las Fuerzas Armadas pertenecen a regímenes

pensionarios independientes del Sistema Privado de Pensiones o el Sistema Nacional de Pensiones, por lo que el porcentaje de trabajadores informales sería algo menor.

Gráfico III.8
Perú: cotizantes a los sistemas de pensiones, 2000-2011
(En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

c) Independientes con RUC

Los trabajadores independientes no están comprendidos en ningún régimen aboral⁷⁶. Sin embargo, a los efectos de recibir una remuneración por su trabajo o servicios, deben contar con un registro tributario (registro único de contribuyente o RUC) en la SUNAT. La información del padrón de contribuyentes de la SUNAT permite identificar cuántos registros activos están asociados a trabajadores independientes.

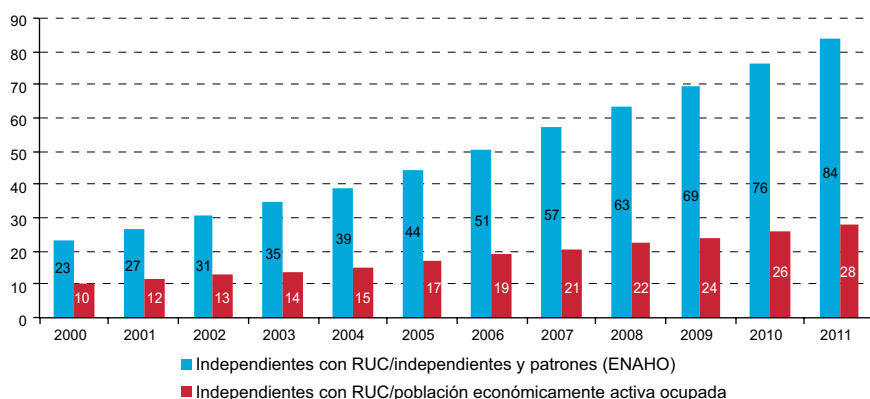
Según información del padrón de contribuyentes de la SUNAT, en diciembre de 1997 había cerca de 754.000 personas registradas como contribuyentes activos con RUC para actividades independientes. En 2000 este número se incrementó a 1,20 millones de personas registradas, en 2005 creció a 2,26 millones y en 2011 llegó a 4,71 millones. Es preciso señalar, sin embargo, que no todas las personas que cuentan con un RUC activo vinculado al trabajo independiente trabajan de manera permanente como independientes. No es raro encontrar trabajadores cuya ocupación principal es de tipo asalariada, pero que cuentan con un RUC para desempeñar trabajos eventuales o para realizar actividades secundarias, o

⁷⁶ Lo mismo ocurre con los trabajadores familiares no reenumerados o trabajadores familiares auxiliares y con los empleadores o patrones.

complementarias, respecto de su ocupación principal bajo la modalidad de trabajo independiente.

El número de personas con RUC activo para trabajo independiente ha aumentado bastante más rápido que el número de trabajadores independientes y de empleadores o patrones, e incluso más rápido que la población económicamente activa ocupada en su conjunto (véase el gráfico III.9). En virtud de estimaciones de la ENAHO, se encuentra que en 2000, la cantidad de personas con RUC para trabajo independiente representaba un 23% de aquellas que realizaban su ocupación principal como trabajadores independientes o como empleadores o patrones. Este porcentaje creció al 44% en 2005 y alcanzó un sorprendente 84% en 2011.

Gráfico III.9
Perú: trabajadores independientes con RUC respecto de los independientes y patrones y de la población económicamente activa ocupada, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

Como se ha indicado, no todas las personas con RUC activo para trabajo independiente se desempeñan de manera permanente como tales en su ocupación principal. Por este motivo también se hace la comparación con el total de la población económicamente activa ocupada y se encuentra que la participación de personas con RUC activo para trabajo independiente aumentó del 10% en 2000 al 28% en 2011.

Aunque no es posible determinar con precisión qué porcentaje de los trabajadores independientes que se desempeñan como tales en su ocupación principal cuentan con RUC, las cifras analizadas sugieren que la evolución habría mostrado una tendencia creciente durante la

década pasada. Debido a que los trabajadores independientes no están comprendidos en ningún régimen laboral en la normativa vigente, contar con un registro tributario podría considerarse como un rasgo o criterio de formalidad. Desde este punto de vista, la informalidad también se habría reducido, aunque no es posible establecer cuánto.

d) Empleo registrado

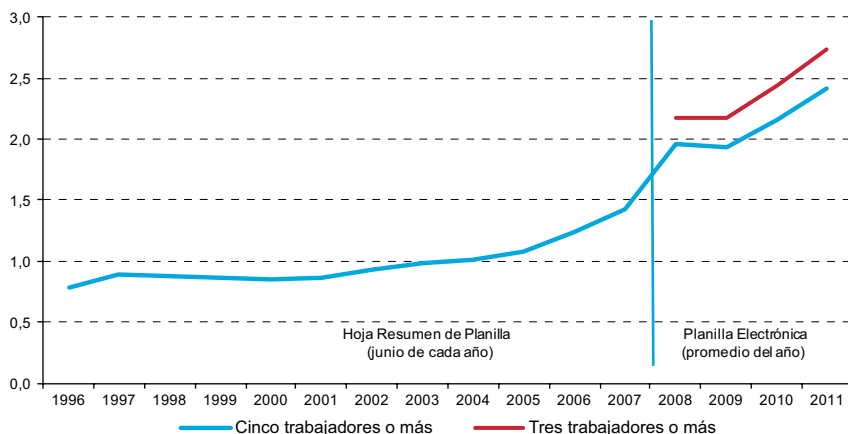
El empleo de las empresas del sector privado registrado en planillas ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es el de mayor formalidad de la economía. Corresponde al empleo que cumple con todos los derechos laborales considerados en las disposiciones del régimen general laboral, del régimen de la Ley MYPE o del régimen de la Ley de Promoción Agraria. Estos derechos incluyen, entre otros, el seguro de salud, la pensión de jubilación, un piso salarial establecido por la remuneración mínima vigente, el pago de horas extra y el derecho a vacaciones remuneradas y a gratificaciones por cese.

Hasta 2007, todas las empresas del sector privado con cinco trabajadores o más estaban obligadas a registrar sus planillas ante el Ministerio de Trabajo. A partir de 2008 se amplía el rango para incluir también a las empresas con tres trabajadores o más. Ese mismo año empieza a funcionar la declaración de la planilla a través del sistema denominado Planilla Electrónica, administrado por la SUNAT. Antes de 2008, las empresas enviaban sus planillas en un formato físico, denominado Hoja Resumen de Planilla, directamente al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. La implementación de la Planilla Electrónica ha permitido al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo llegar a una base más amplia de empresas sujetas a fiscalización del sistema de inspección del trabajo.

El empleo en empresas privadas con cinco trabajadores o más registrados en planillas ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se ha incrementado de manera sustancial a lo largo de la década pasada⁷⁷. En términos absolutos, el empleo registrado en planillas se mantuvo estancado entre mediados de los años noventa e inicios de la década de 2000, para después experimentar una tendencia de rápido crecimiento hasta 2011 (véase el gráfico III.10). Entre 1997 y 2001, el empleo registrado en planillas fluctuó alrededor de los 860.000 trabajadores, en 2002 creció a 930.000, en 2005 alcanzó a cerca de 1,1 millones y en 2011 llegó a 2,4 millones de trabajadores. Si se calcula un índice con base en 1997, antes de la crisis asiática y rusa, para comparar la evolución del empleo registrado en planillas en el tiempo, se observa que en 2001 el índice fue de 97, en 2002 alcanzó 105, en 2005 llegó a 122 y en 2011 se ubicó en 272.

⁷⁷ La información sobre empleo registrado en planillas se ha obtenido de los anuarios estadísticos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Gráfico III.10
Perú: empleo privado registrado en planillas, 1996-2011
 (En millones de trabajadores)



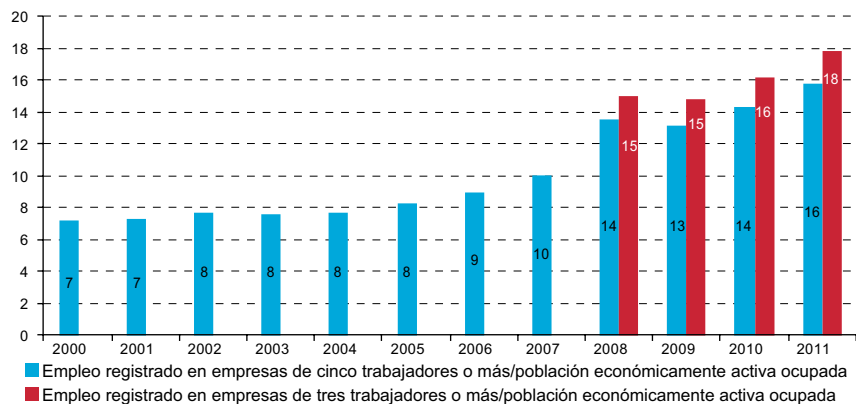
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

El empleo en empresas privadas con tres trabajadores o más registrados en planillas ante el Ministerio (vigente desde 2008) también ha mostrado una tendencia creciente. En 2008 había 2,17 millones de trabajadores del sector privado en planillas y este número se ha incrementado a casi 2,73 millones en 2011, es decir que ha crecido casi un 26% entre un año y otro⁷⁸.

Al tomar como referencia el total de la población económicamente activa ocupada según la ENAHO, se encuentra que la participación del empleo registrado en empresas privadas con cinco trabajadores o más se mantuvo relativamente constante entre 2000 y 2005, ya que solo aumentó del 7,2% al 8,2% (véase el gráfico III.11). En 2007 la participación creció al 10%, en 2008, cuando empieza a funcionar la Planilla Electrónica, se incrementó al 13,6% y en 2011 aumentó al 15,8%. Si se considera el empleo registrado en las empresas del sector privado con tres trabajadores o más (información disponible solo desde 2008), la participación del empleo registrado en la población económicamente activa ocupada se incrementa entre 1,4 y 2 puntos porcentuales. En 2008, la participación del empleo registrado en empresas con tres trabajadores o más en el total de la población económicamente activa ocupada fue del 15% y en 2011 llegó al 17,8%.

⁷⁸ Según la información más reciente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en diciembre de 2012 el número de empleos registrados del sector privado rondaba los 3,1 millones.

Gráfico III.11
Perú: empleo registrado, 2000-2011
(En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0).

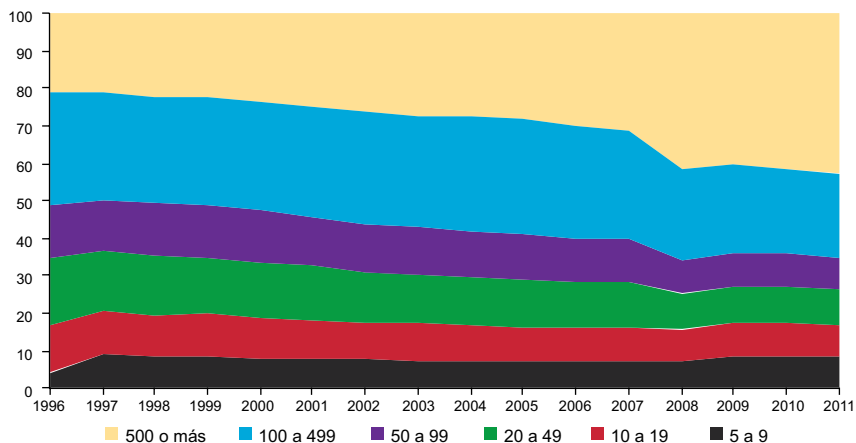
El aumento del empleo registrado en planillas es una señal de crecimiento de la formalidad o reducción de la informalidad laboral en el país. El empleo más formal de la economía habría empezado a crecer algo más rápido que la ocupación total, en particular a partir de 2006. Hacia 2011, el empleo con acceso a la seguridad de salud y de pensiones de jubilación, y con un salario igual o superior al salario mínimo vigente, representó un 18% de la población económicamente activa ocupada, casi el doble del registrado en 2006.

Una tendencia que resalta en la evolución del empleo registrado en las empresas del sector privado es el incremento permanente de la participación del empleo en empresas grandes con 500 trabajadores o más, en especial desde 2007 (véase el gráfico III.12). Según la información de planillas, en 1996, el empleo registrado en las empresas con 500 trabajadores o más representó un 21% del total del empleo registrado, en 2000 se incrementó a cerca del 24%, en 2005 subió al 28% y en 2007 alcanzó el 31,1%. De este modo, en los 11 años comprendidos entre 1996 y 2007, la participación del empleo registrado en empresas con 500 trabajadores o más aumentó 10,1 puntos porcentuales. En tanto, entre 2007 y 2011, el empleo registrado en estas empresas aumentó del 31,2% al 42,7%, es decir que en los últimos cuatro años la participación de las empresas más grandes en el empleo registrado aumentó 11,5 puntos porcentuales⁷⁹.

⁷⁹ Estos cálculos se basan solo en el total de empleo registrado en las empresas de cinco trabajadores o más. Desde 2008, la Planilla Electrónica registra también el empleo en las empresas de menos de cinco trabajadores.

Gráfico III.12

Perú: distribución del empleo registrado en empresas con cinco y más trabajadores, según número de trabajadores de la empresa, 1996-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

En particular, en 2008 se aprecia un salto de 10 puntos porcentuales en la participación del empleo de las empresas con 500 trabajadores o más respecto del empleo registrado total. Como se ha indicado, ese año entró en funcionamiento el sistema de la Planilla Electrónica que se envía a la SUNAT. Este cambio en el procedimiento de reporte de información, dada la considerable magnitud del cambio que originó en el reporte, muy probablemente indujo a sincerar las cifras de empleo en varias de las empresas más grandes, lo que se podría interpretar como una respuesta a un incremento en la probabilidad de detección y posible sanción percibida por las empresas. De modo que es muy probable que la Planilla Electrónica haya ayudado a formalizar a una parte de la población económicamente activa ocupada no registrada en empresas grandes⁸⁰.

Por otra parte, muchas mypes que antes estaban fuera del campo de visión y control del Ministerio de Trabajo, ahora empiezan a estar dentro de dicho campo gracias a la Planilla Electrónica. Ya se ha mencionado que las obligaciones laborales, según informan los propios conductores de micro y pequeñas empresas, son las que menos interés muestran estos conductores en cumplir, aun cuando pudieran hacerlo, dada la baja capacidad de

⁸⁰ Entre 2007 y 2008, el número de empleos registrados en las empresas con 500 trabajadores o más se incrementó en cerca de 370.000 trabajadores. Entre 2006 y 2007, el empleo registrado en estas empresas aumentó en casi 72.000 trabajadores. El mayor incremento en el empleo registrado en estas empresas, fuera del de 2007-2008, fue de 139.000 entre 2010 y 2011.

supervisión de la autoridad laboral. De este modo, también la Planilla Electrónica estaría contribuyendo a formalizar a parte de la población económicamente activa ocupada en las empresas de menor tamaño.

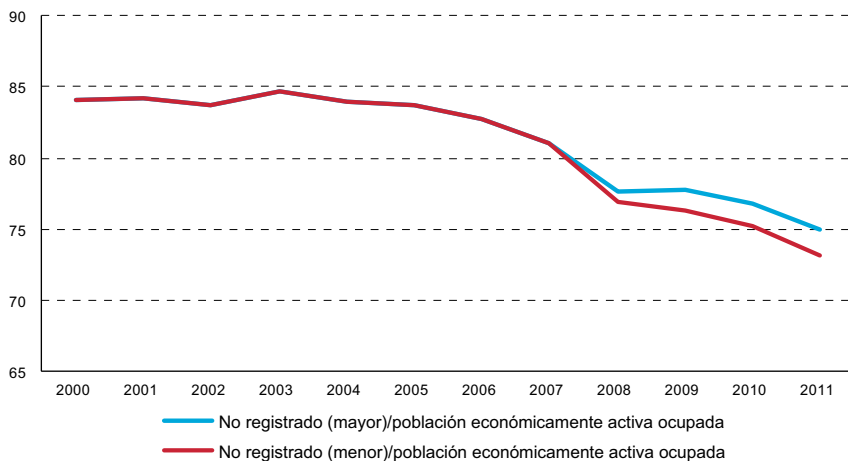
Hacia 2011 había cerca de 222.000 empresas del sector privado en la Planilla Electrónica, de las cuales 219 tenían hasta 99 trabajadores. Si se toma en cuenta la información del padrón de contribuyentes de la SUNAT, que revela la existencia de 1,28 millones de mypes en 2011, es obvio que aún queda bastante campo por cubrir con la Planilla Electrónica. Sin embargo, la capacidad de la Planilla Electrónica para contribuir a la formalización del empleo se agota allí donde llega la capacidad de la SUNAT para detectar a las empresas que deben cumplir obligaciones tributarias. A partir de la estimación del número de mypes informales, habría aproximadamente 1,89 millones de micro y pequeñas empresas fuera del campo de visión de la SUNAT, y casi con seguridad también del Ministerio de Trabajo. Además están los cerca de tres millones de conductores de emprendimientos unipersonales que se estima que existían en el mercado laboral en 2011, buena parte de los cuales probablemente no tienen RUC, como se discutió antes.

Para cerrar la exploración del empleo registrado como indicador de la formalidad laboral, se presenta un cálculo de la magnitud del empleo no registrado en la población económicamente activa ocupada (véase el gráfico III.13). Para ello, a falta de una fuente de información alternativa de registros administrativos, se considera una estimación de la evolución del número de trabajadores del sector público utilizando la ENAHO para completar el total de empleos registrados y posteriormente, por diferencia, obtener el número de empleos no registrados en el mercado laboral⁸¹.

Según información de la ENAHO, entre 2000 y 2005, el nivel del empleo en el sector público rondó el millón de trabajadores y a partir de 2005 mostró una tendencia creciente. En 2005, la información de la ENAHO permite estimar que hay cerca de 1,13 millones de trabajadores del sector público, en 2009 estos aumentaron a 1,34 millones y en 2011 se elevaron a cerca de 1,41 millones.

⁸¹ La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) utiliza la estimación a partir de información de la ENAHO como variable sustitutiva (*proxy*) del nivel de empleo público.

Gráfico III.13
Perú: estimaciones del empleo no registrado, 2000-2011
 (En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

La información de registros administrativos de empleo del sector privado en planillas y la estimación del nivel de empleo en el sector público permiten obtener dos estimaciones del empleo no registrado. La primera se obtiene al restar de la población económicamente activa ocupada el empleo del sector privado en empresas con cinco trabajadores o más registrados en planillas y el estimado del empleo en el sector público. A esta estimación se le denomina estimación menor del empleo no registrado. La segunda se obtiene al restar de la población económicamente activa ocupada el empleo del sector privado en empresas con tres trabajadores o más registrados en planillas y el estimado del empleo en el sector público. A esta estimación se le denomina estimación mayor del empleo no registrado. Esta segunda estimación difiere de la primera solo a partir de 2008, cuando se empieza a registrar el empleo en las planillas para las empresas del sector privado con tres trabajadores o más.

A partir de estas estimaciones se encuentra una tasa de informalidad laboral bastante elevada, que supera el 70% de la población económicamente activa ocupada del país (véase el gráfico III.14). Sin embargo, desde 2005 se observa una tendencia decreciente. Entre 2000 y 2005, el empleo no registrado se mantuvo alrededor del 84% de la población económicamente activa ocupada y después se redujo de manera continua hasta llegar al 75% según la estimación mayor y al 73% según la estimación menor.

En suma, la información de los diferentes registros administrativos revisados muestra que, si bien es elevada, la informalidad laboral en el Perú ha experimentado una tendencia decreciente desde mediados de la década pasada.

2. Indicadores de formalidad del empleo en las encuestas de hogares

La ENAHO permite identificar varias de las obligaciones propias de una relación laboral asalariada, que constituyen rasgos de formalidad laboral para los trabajadores asalariados, entre ellos el acceso a un seguro de salud, a una pensión de jubilación, a gratificaciones y a un contrato de trabajo.

En el caso del seguro de salud, la encuesta indaga si el trabajador se encuentra asegurado en EsSalud, en un seguro privado, en una empresa prestadora de servicios de salud o en el seguro de las Fuerzas Armadas o policiales. Sin embargo, no es posible verificar si el acceso al seguro de salud deriva directamente de la relación laboral (como trabajador activo frente a los derechohabientes), ya que solo en algunos años se incluyó una pregunta para determinarlo. Por esta razón, el indicador de acceso a alguno de estos seguros de salud probablemente refleje una cota superior. La encuesta indaga por la afiliación al Seguro Integral de Salud, pero no precisa bajo qué modalidad se realiza específicamente esa afiliación y por ello no se considera como rasgo de formalidad laboral⁸². La ENAHO indaga también por otros seguros de salud, como el seguro escolar o universitario. El acceso a estos seguros de salud no ha sido considerado como rasgo de formalidad laboral pues el aseguramiento es independiente de una relación laboral.

En cuanto a las pensiones de jubilación, la ENAHO indaga por la afiliación al sistema privado, al sistema nacional o a algún otro sistema previsional⁸³. En este caso debe tenerse en cuenta que la afiliación no necesariamente indica que se realizan contribuciones al sistema (una persona puede estar afiliada, pero no ser cotizante). Asimismo, y a diferencia del seguro de salud que se vincula al trabajo actual, la afiliación al sistema previsional puede haberse obtenido en un trabajo previo y, aunque no se cotice, la afiliación no se pierde. La encuesta indaga por la fecha del último aporte, lo que permitiría aproximar la afiliación a la cotización al sistema de pensiones correspondiente. Sin embargo, en los datos se encuentran muchos casos sin información, por lo que se utiliza la pregunta de afiliación, de modo que los cálculos representan una cota superior.

⁸² Por ejemplo, una mujer gestante clasificada como pobre puede afiliarse al Seguro Integral de Salud independientemente de su condición de ocupación.

⁸³ En la encuesta del cuarto trimestre de 2000 solo se preguntó por la afiliación al Sistema Privado de Pensiones.

La ENAHO indaga también por una serie de gratificaciones o bonificaciones sobre las remuneraciones que están contempladas en el régimen laboral general y que, si se perciben, constituyen rasgos de formalidad de la relación laboral. Entre estas gratificaciones se encuentran las asociadas a las vacaciones, la Navidad, las fiestas patrias y la escolaridad, además de las bonificaciones asociadas a la participación en las utilidades de la empresa. Se incluye también la compensación por tiempo de servicio.

En cuanto a los contratos de trabajo, la ENAHO indaga por la modalidad contractual para los asalariados del sector privado y del sector público (con la excepción de los miembros de las Fuerzas Armadas y policiales) y para los trabajadores independientes que perciben honorarios profesionales. Las modalidades contractuales en la ENAHO incluyen los contratos a plazo indefinido, los contratos a plazo fijo, el período de prueba, los convenios de formación laboral juvenil y las prácticas preprofesionales, los contratos de aprendizaje, los contratos por locación de servicios (honorarios profesionales) y otros no especificados. Se consideran dos grupos de contratos como rasgos de formalidad laboral. En el primer grupo se consideran los contratos para trabajadores asalariados que se registran en las planillas y se incluyen los contratos a plazo indefinido y los contratos a plazo fijo. En el segundo grupo se incluyen los contratos por locación de servicios, los contratos de prácticas preprofesionales y los contratos de aprendizaje.

En el caso de los empleadores o patrones y de los trabajadores independientes o por cuenta propia, que no están cubiertos por ninguno de los regímenes laborales vigentes, resulta algo complicado identificar rasgos de formalidad laboral. Aunque los trabajadores independientes y los empleadores tienen la posibilidad de afiliarse de manera voluntaria al Sistema Privado de Pensiones o pueden acceder por su cuenta a un seguro de salud privado, esto no se origina en una relación laboral. Una alternativa útil es considerar criterios de formalidad tributaria. Desde 2002, en la ENAHO se pregunta a los empleadores o patrones, así como a los trabajadores independientes, si su negocio se encuentra registrado como persona jurídica y si se lleva la contabilidad con libros de ingresos y gastos, como lo exige la SUNAT.

En el cuadro III.7 se muestra el porcentaje de personas ocupadas que cuentan con alguno de los rasgos de formalidad laboral mencionados según el tipo de inserción ocupacional: asalariados del sector privado (incluidos los asalariados en el servicio doméstico), asalariados del sector público, empleadores o patrones, y trabajadores independientes. No se toma en cuenta a los trabajadores familiares no remunerados o auxiliares, pues se asume que, por el tipo de inserción laboral, son trabajadores

informales. Tampoco se toma en cuenta al personal de las Fuerzas Armadas o policiales, pues se les considera trabajadores formales.

En el caso de los trabajadores asalariados del sector privado, se encuentra que el acceso a seguros de salud se ha incrementado a lo largo de la década del 24,1% en 2000 al 38,2% en 2011. El acceso al seguro de salud entre los asalariados del sector privado se concentra en el seguro de EsSalud, que representa más del 90% de los casos de trabajadores que afirman contar con un seguro de salud en la ENAHO. En 2000, el porcentaje de los asalariados del sector privado con seguro de EsSalud era del 22,3%, mientras que en 2011 ascendió al 34,8%.

Cuadro III.7
Perú: población económicamente activa ocupada,
según rasgos de formalidad, 2000-2011
(En porcentajes)

	2000	2003	2006	2009	2011
Asalariados del sector privado					
Seguro de salud	24,1	28,8	29,1	35,2	38,2
Pensión de jubilación	15,6	23,3	31,3	38,4	42,3
Gratificación por vacaciones	3,6	4,5	4,4	6,2	3,3
Gratificación - otras	31,4	31,6	28,2	32,9	33,0
Compensación por tiempo de servicio	7,4	14,8	12,4	17,3	15,3
Contrato			33,0	37,4	39,4
A plazo indefinido o plazo fijo			28,7	33,4	35,7
Otros			4,4	3,9	3,7
Asalariados del sector público					
Seguro de salud	79,9	73,0	69,9	76,5	78,6
Pensión de jubilación	52,8	61,0	70,4	79,1	81,5
Gratificación por vacaciones	5,4	6,1	4,9	5,7	5,1
Gratificación - otras	75,7	67,5	63,2	63,6	63,8
Compensación por tiempo de servicio	4,0	3,6	3,6	4,8	4,9
Contrato			90,3	98,8	99,8
A plazo indefinido o plazo fijo			77,5	82,5	84,2
Otros			12,7	16,2	15,6
Empleador o patrón					
Registrado como persona jurídica		10,3	6,2	9,4	12,6
Lleva contabilidad		18,4	14,2	21,5	22,8
Independiente					
Registrado como persona jurídica		0,3	0,3	0,4	0,5
Lleva contabilidad		1,4	2,0	2,7	2,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2000 (cuarto trimestre) y Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2003-2011.

Nota: Seguro de salud: EsSalud, seguro privado, seguro de las Fuerzas Armadas y policiales. Pensión de jubilación: Sistema Privado de Pensiones, Sistema Nacional de Pensiones, otro sistema público. Gratificación-otras: bonificaciones por fiestas patrias, Navidad, escolaridad, utilidades. Otros: locación de servicios, prácticas preprofesionales, contrato de aprendizaje.

En cuanto a la afiliación a los sistemas de pensiones, los datos de la ENAHO también muestran una tendencia creciente. Los datos de 2000 corresponden solo al Sistema Privado de Pensiones, mientras que de 2003 en adelante corresponden a ambos sistemas⁸⁴. En 2003, un 23,3% de los asalariados del sector privado reportó estar afiliado a un sistema de pensiones, mientras que en 2011 este porcentaje se elevó a poco más del 42%. Según la información de la ENAHO, el Sistema Privado de Pensiones concentra a la mayoría de los asalariados del sector privado afiliados a una pensión de jubilación. Sin embargo, la participación del Sistema Privado de Pensiones se ha reducido a favor de la participación del Sistema Nacional de Pensiones. En 2006, poco más del 84% de los afiliados pertenecía al Sistema Privado de Pensiones, en 2009 este porcentaje se redujo al 76% y en 2011 descendió al 72%, mientras que la participación de la afiliación al Sistema Nacional de Pensiones se incrementó del 17% en 2006 al 24% en 2009 y al 28% en 2011. Esta tendencia se explica por el cambio normativo introducido en 2007, que permite la desafiliación del Sistema Privado de Pensiones para pasar al Sistema Nacional de Pensiones.

Al explorar el acceso a las gratificaciones, se encuentra que menos del 7% de los asalariados del sector privado reportó contar con gratificaciones por vacaciones a lo largo de la década pasada. En el caso de otras gratificaciones (Navidad, fiestas patrias, escolaridad y bonificaciones asociadas a la participación en las utilidades de la empresa), el porcentaje de los asalariados del sector privado que reportó haberlas recibido pasó de más del 31% a cerca del 33% entre inicios y finales de la década, con una reducción al 28% en 2006. El acceso a la compensación por tiempo de servicio ha mostrado una tendencia creciente, pero fluctuante, ya que pasó del 7% en 2000 al 15% en 2011.

La información referida a los contratos laborales está disponible de manera continua en las encuestas desde mediados de la década pasada. En general, según la ENAHO, menos de dos quintas partes de los asalariados del sector privado contaba con algún tipo de contrato a plazo indefinido o fijo. Sin embargo, el porcentaje de algunos de estos contratos ha mostrado una tendencia creciente entre 2006 y 2011. En 2006, un 33% de los asalariados del sector privado reportó tener un contrato, mientras que en 2011 este porcentaje se elevó al 39%. Los contratos a plazo indefinido o a plazo fijo se incrementaron del 29% al 36% entre 2006 y 2011, mientras que los contratos por locación de servicios, de aprendizaje o de prácticas

⁸⁴ Los datos de pensiones de jubilación de 2000 incluidos en el cuadro III.7 corresponden únicamente al Sistema Privado de Pensiones. Las encuestas de 2000 y 2001 no indagaron por la afiliación al Sistema Nacional de Pensiones, mientras que las de 2002 y 2003 no permiten separar la afiliación al Sistema Privado de Pensiones de la del Sistema Nacional de Pensiones.

profesionales se mantuvieron cerca del 4%, con una ligera reducción del 4,4% en 2006 al 3,7% en 2011.

Entre los asalariados del sector público se encuentran porcentajes bastante más altos de afiliación a seguros de salud y pensiones de jubilación, así como de acceso a gratificaciones y a contratos. Sin embargo, con excepción de los contratos, estos porcentajes son menores del 100%. Esto ocurre porque en el sector público coexisten varios regímenes laborales, muchos de los cuales no consideran todos los beneficios laborales del régimen laboral general que se aplica al sector privado.

Hasta 2010, por ejemplo, los trabajadores del sector público bajo contrato administrativo de servicios no tenían acceso a seguro de salud ni pensiones. Esta modalidad contractual se introdujo en la década de 1990 para permitir al Estado contratar personal temporal con posibilidad de renovación, dejando la posibilidad de no renovación a discreción de la dependencia pública contratante en función de su situación presupuestaria. Dadas las constantes renovaciones de los contratos administrativos de servicios, hasta 2010 esto permitió al Estado mantener trabajadores sin la obligación de cumplir con todos los beneficios laborales.

Los criterios de formalidad tributaria que se registran en la ENAHO muestran que una proporción muy reducida de los empleadores o patrones puede clasificarse como formal. En el caso del registro como persona jurídica, en 2003 solo el 10% de los empleadores declaró que su negocio era persona jurídica. Posteriormente, este porcentaje se redujo al 6% en 2006 y aumentó hasta un 13% en 2011. En el caso de la contabilidad, en 2003, un 18% llevaba la contabilidad en libros de ingresos y gastos exigidos por la SUNAT, en 2006 este porcentaje se redujo al 14% y en 2011 aumentó hasta cerca del 23%.

La situación de informalidad tributaria es aún más extrema para los trabajadores independientes o por cuenta propia. Según la ENAHO, menos del 1% de los trabajadores independientes declaró que su negocio tenía personería jurídica a lo largo de toda la década pasada, mientras que menos del 3% reportó llevar libros de ingresos y gastos exigidos por la SUNAT.

Aunque no se presenta en el cuadro, si se analiza la información según área de residencia rural o urbana, se encuentra que la mayor proporción de los trabajadores que reporta contar con alguno de los rasgos de formalidad laboral considerados se concentra en zonas urbanas. En las zonas rurales, el porcentaje de asalariados que cuentan con seguros de salud o de pensiones y acceso a gratificaciones o a contratos es muy reducido. Esto muestra la alta prevalencia del empleo informal en zonas rurales, que es muy superior a la de zonas urbanas y a la del promedio nacional.

A partir de la información de cumplimiento con las diferentes obligaciones laborales, es posible construir indicadores legalistas de la formalidad o informalidad laboral utilizando la información de las encuestas de hogares. En la literatura internacional y nacional se encuentran aproximaciones de tipo legalista a la informalidad laboral que se basan en algunos de los rasgos descritos anteriormente. Por lo general, se utiliza la falta de un seguro de salud o de una pensión de jubilación como criterio para identificar al empleo informal. Entre los estudios internacionales, el BID (2003) utiliza el seguro de salud, Pratap y Quintin (2006) emplean las pensiones de jubilación y el seguro de desempleo, y Gasparini y Tornarolli (2009) y Tornarolli y otros (2012) optan por la falta de cobertura previsional como criterio para delimitar el empleo informal.

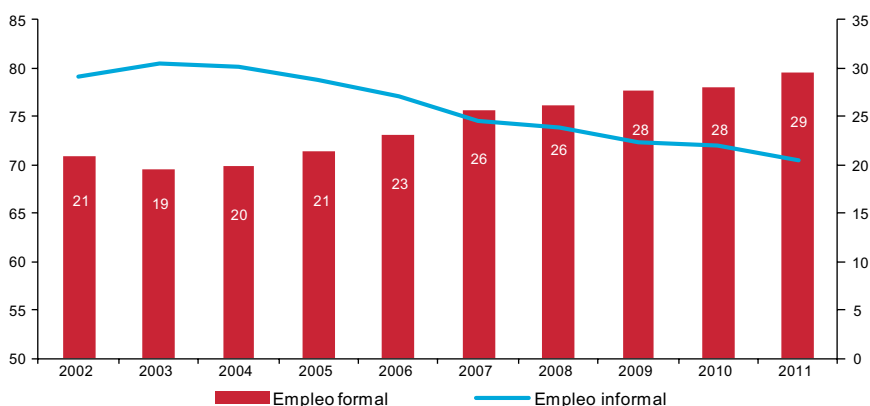
En los estudios realizados para el Perú, Saavedra (1998) y Saavedra y Chong (1999) consideran el seguro de salud, las pensiones de jubilación, el contrato en planillas y la pertenencia a un sindicato. Por su parte, Chacaltana y Yamada (2009) utilizan como criterios el seguro de salud, el pago de gratificaciones y los contratos a plazo indefinido en sus estimaciones más comprensivas, así como también las pensiones de jubilación y la pertenencia a un sindicato en las estimaciones para los años en los que esta información estaba disponible. Rodríguez e Higa (2010) emplean la cobertura de salud, las pensiones de jubilación, las gratificaciones y el contrato laboral para el caso de los asalariados y la personería jurídica y la contabilidad para los empleadores o patrones y trabajadores independientes.

La definición legalista de formalidad que se utiliza en adelante está basada en los rasgos de formalidad laboral que se pueden asociar a la protección social, cuando se trate de trabajadores asalariados del sector privado, incluidos los trabajadores en el servicio doméstico. Específicamente, se considera que los asalariados del sector privado tienen un empleo de tipo formal si cuentan con un seguro de salud o con una pensión de jubilación. No se utilizan otros criterios debido a las excepciones que se originan en los regímenes laborales especiales. En el caso de los empleadores y los trabajadores independientes se considera que su negocio es formal si está registrado como persona jurídica o si lleva cuentas en libros de ingresos y gastos, según estipula la SUNAT. Asimismo, se considera que los trabajadores del sector público, incluido el personal de las Fuerzas Armadas y policiales, tienen empleos formales y que los trabajadores familiares no remunerados o auxiliares tienen empleos informales⁸⁵.

⁸⁵ Si se aplica el criterio legalista de acceso a un seguro de salud o una pensión de jubilación como se hace en el caso de los asalariados del sector privado, se encuentra que todos los trabajadores del sector público se clasificarían como formales.

En virtud de estos criterios, se encuentra que una proporción bastante grande de la población económicamente activa ocupada puede clasificarse en situación de empleo informal (véase el gráfico III.14). Sin embargo, esta se ha reducido, en especial a partir de 2004. El porcentaje de la población económicamente activa ocupada en situación de empleo informal se mantuvo alrededor del 80% entre 2002 y 2004, y posteriormente presentó una tendencia decreciente hasta finales de la década. En 2007 este porcentaje se redujo al 74% y en 2011 bajó al 71%. Así, entre 2002 y 2011, la participación del empleo informal en la población económicamente activa ocupada se redujo 8,6 puntos porcentuales.

Gráfico III.14
Perú: empleo informal y formal, 2002-2011^a
(En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2000-2002 (cuarto trimestre) y Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2003-2011.

^a Definición legalista.

La participación del empleo informal en la población económicamente activa ocupada es bastante más elevada en las zonas rurales que en las zonas urbanas. En la década pasada, la tasa de informalidad se mantuvo alrededor del 94% de la población económicamente activa ocupada en zonas rurales, con una ligera reducción de 1,4 puntos porcentuales entre 2002 y 2011. En las zonas urbanas se observa una tendencia decreciente. En 2002, un 71% de la población económicamente activa ocupada urbana tenía un empleo informal, porcentaje que se redujo al 62% en 2011.

a) Empleo en el sector informal y empleo informal (Organización Internacional del Trabajo)

Desde hace unos años, la OIT ha incorporado una definición de empleo informal más amplia que la tradicional definición de empleo en el sector informal, que estaba centrada únicamente en características de las unidades productivas no estructuradas ni constituidas en sociedad, asociadas a la pequeña escala, con baja intensidad de capital, escasa diferenciación entre el factor capital y el factor trabajo, y falta de organización. Según las directivas de la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (XVII CIET, 2003) de la OIT, se amplía el concepto de empleo en el sector informal y se toma en cuenta la existencia de empleo informal fuera del sector informal. La informalidad del empleo fuera del sector informal se asocia, en esta perspectiva, a la ausencia de cumplimiento con la legislación laboral nacional. En este sentido, la nueva definición de empleo informal de la OIT se aproxima a las propuestas legalistas para identificar la informalidad laboral.

La definición del sector informal ha sido revisada y en la versión más reciente se establece que este sector está constituido por empresas informales de trabajadores independientes, definidas por la falta de organización como sociedad, ya sea que empleen o no trabajadores familiares no remunerados o trabajadores asalariados eventuales. A diferencia de las versiones anteriores, los trabajadores independientes profesionales o técnicos no se excluyen del sector informal a menos que su negocio esté constituido en sociedad. El sector informal está conformado también por las empresas de empleadores informales, caracterizadas por ser unidades productivas no estructuradas o constituidas en sociedad que operan a pequeña escala, usualmente definida en términos del número de trabajadores que emplean, y que emplean a trabajadores asalariados de manera continua y también pueden emplear a trabajadores familiares no remunerados. Se excluye del sector informal a los hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados de las empresas del sector informal.

Según la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (2003), y como se describe en Hussmanns (2004), el empleo informal se calcula para el universo del empleo no agrícola de la economía. En el caso del Perú, Gamero y Carrasco (2010) aplicaron las nuevas definiciones de empleo en el sector informal y de empleo informal utilizando información de la ENAHO para 2002, 2005, 2008 y 2009. Estos autores aproximan el sector informal en función de la falta de organización jurídica de las empresas de los empleadores y trabajadores independientes, así como

de la falta de contabilidad exigida por la SUNAT, y el empleo informal a través de la ausencia de contratos de trabajo⁸⁶.

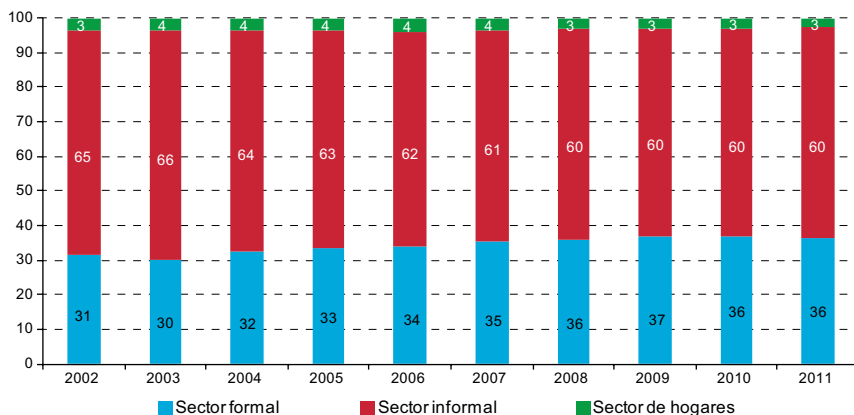
En documentos preliminares sobre indicadores de empleo decente, el INEI sugiere aproximar la definición de empleo informal de la OIT en función del incumplimiento del acceso a la seguridad social en salud. En el caso del sector informal, se utiliza el criterio de la organización jurídica y de la contabilidad exigida por la SUNAT. De este modo, el INEI considera que dentro de la población económicamente activa ocupada no agrícola, el empleo informal comprende a la población asalariada (obreros, empleados y trabajadores del hogar) que no se encuentra afiliada a ningún seguro de salud que deriva de la relación laboral (EsSalud, seguro privado de salud o los seguros de las Fuerzas Armadas y policiales). Comprende también a los empleadores o patrones y a los trabajadores independientes cuyo negocio o empresa no se encuentra registrado como persona jurídica y no llevan contabilidad mediante los libros de ingresos y gastos exigidos por la SUNAT, así como a los trabajadores familiares no remunerados.

En lo sucesivo, se aplica la nueva definición de empleo en el sector informal y de empleo informal a la información de la ENAHO, siguiendo la propuesta metodológica del INEI de usar el criterio de falta de acceso al seguro de salud para identificar el empleo informal, pero se define el empleo informal sobre toda la población económicamente activa ocupada, es decir que no se excluye a los trabajadores del sector agrícola. Los cálculos se realizan para el período 2002-2011. No es posible aplicar la definición de sector informal en las encuestas de 2000 y 2001 debido a que en esos años la encuesta no incluyó las preguntas relacionadas a la personería jurídica ni la relacionada al sistema de contabilidad del negocio o empresa de los empleadores y de los trabajadores independientes.

Al aplicar la definición del sector informal, se encuentra que el empleo en este sector representa casi dos tercios de la población económicamente activa ocupada, pero su participación ha mostrado una tendencia decreciente (véase el gráfico III.15). En 2002, un 65% de la población económicamente activa ocupada trabajaba en el sector informal, porcentaje que se redujo al 60% en 2008 y desde entonces se mantuvo constante en ese nivel. El sector de hogares emplea a un porcentaje más o menos constante del 3% de la población económicamente activa ocupada del país. Por su parte, el empleo en el sector formal ha crecido de alrededor del 30% en promedio entre 2002 y 2004 a un promedio del 36% entre 2009 y 2011.

⁸⁶ En el estudio de Gamero y Carrasco (2010) se presenta un análisis muy detallado de las características de los trabajadores con empleo informal. Por su parte, Yamada (2009) y Rodríguez e Higa (2010) analizan las características de los conductores de negocios y empresas informales.

Gráfico III.15
Perú: empleo, según sector informal, formal y de hogares, 2002-2011
 (En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)



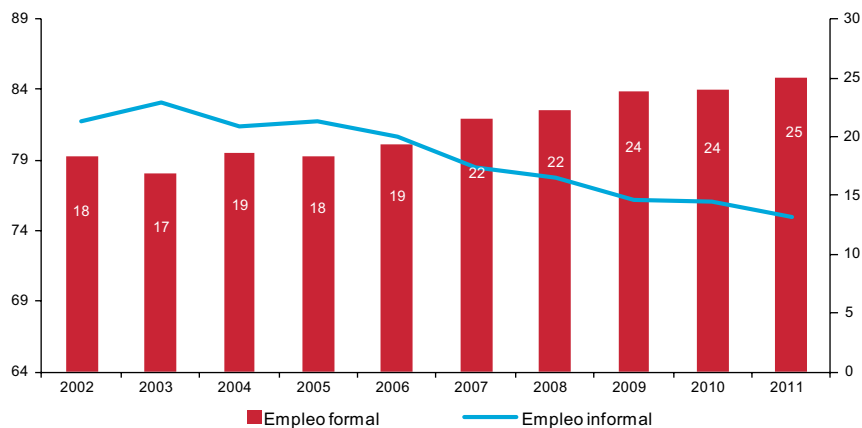
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2000 (cuarto trimestre) y Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2003-2011.

La estimación del empleo informal, según la nueva definición de la OIT y la propuesta metodológica del INEI, muestra una tendencia decreciente a lo largo del período analizado (véase el gráfico III.16). En 2002, cerca del 82% de la población económicamente activa ocupada tenía un empleo informal, porcentaje que se incrementó ligeramente al 83% en 2003 para reducirse de manera continua hasta el 75% en 2011.

Al igual que para la definición legalista presentada anteriormente, las tasas de empleo informal son mucho más altas en zonas rurales que en zonas urbanas. Sin embargo, a diferencia de lo que se encontró para la definición legalista, el empleo informal según la definición de la OIT ha mostrado una tendencia decreciente en ambas zonas. En 2002, el porcentaje de la población económicamente activa ocupada rural con empleo informal era del 96%, mientras que en 2011 se redujo al 93%. En las zonas urbanas, el empleo informal pasó de representar el 75% en 2002 al 69% en 2011 (véase el gráfico III.17).

En cuanto a su distribución según zonas rural o urbana, se encuentra que la concentración del empleo informal en zonas urbanas ha aumentado a lo largo del período de análisis. Mientras que en 2002 un 61% del empleo informal se concentraba en zonas urbanas, en 2011 un 67% de todo el empleo informal se concentra en zonas urbanas.

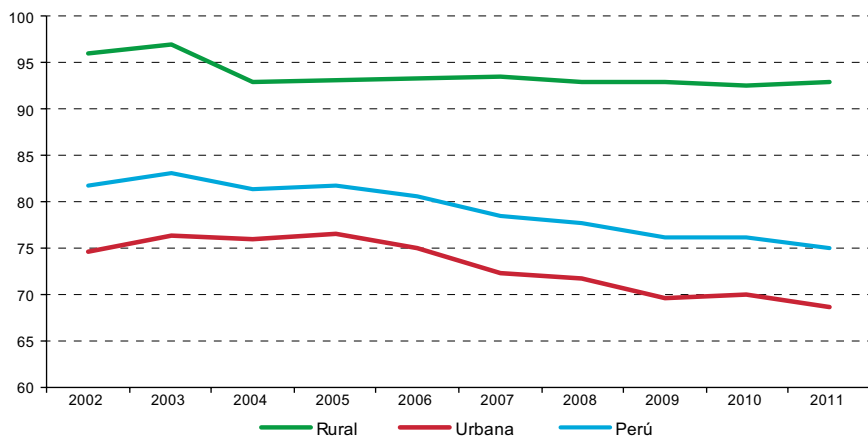
Gráfico III.16
Perú: empleo informal y formal, 2002-2011^a
(En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHU).

^a Definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Gráfico III.17
Perú: prevalencia del empleo informal, según zona de residencia, 2002-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHU).

Como se ha mencionado, la nueva definición de la OIT permite identificar el empleo informal en el sector informal, pero también el empleo informal fuera del sector informal. En el cuadro III.8 se muestra la distribución del empleo total y del empleo informal según sector formal, informal y de hogares. En el caso del empleo total, la participación del empleo en el sector formal se ha incrementado del 30% en 2003 al 36% en 2011, mientras que la participación del empleo en el sector informal se redujo del 66% al 60% en esos mismos años. En el caso del empleo informal, durante el período 2003-2011 más del 75% se concentra en el sector informal y algo menos del 20% en el sector formal; el resto corresponde al sector de hogares. La información incluida en el cuadro III.8 también señala que la prevalencia del empleo informal en los tres sectores se ha reducido, pero la mayor reducción se observa en el sector formal y de hogares.

Cuadro III.8
Perú: distribución del empleo total y del empleo informal, según sector formal, informal y de hogares, 2003-2011

	2003	2006	2009	2011
Distribución del empleo				
Sector formal	30,0	33,8	36,8	36,2
Sector informal	66,3	62,1	59,7	60,4
Sector de hogares	3,6	3,9	3,2	2,7
Distribución del empleo informal				
Sector formal	17,3	19,9	19,3	18,0
Sector informal	78,8	75,9	76,8	78,8
Sector de hogares	3,8	4,2	3,7	2,9
Prevalencia del empleo informal				
Sector formal	47,9	47,3	40,1	37,2
Sector informal	98,8	98,6	98,0	97,8
Sector de hogares	88,3	86,5	86,6	80,8
Total	83,1	80,6	76,2	75,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

La mayoría de los trabajadores con un empleo informal, según la definición de la OIT, residen en áreas urbanas. En promedio, en el período 2002-2011, un 36% de los trabajadores con empleo informal residían en áreas rurales, mientras que un 64% residía en áreas urbanas. Por otra parte, a lo largo de la década pasada, la distribución del empleo informal se concentró aún más en las áreas urbanas. Mientras que en 2002 cerca del 61% de los trabajadores con empleo informal residían en áreas urbanas, en 2011 este porcentaje se incrementó a algo más del 67%.

Por el contrario, la prevalencia del empleo informal es mucho mayor en las áreas rurales que en las urbanas. El promedio simple

de la tasa de empleo informal para el período 2002-2011 fue del 94% en áreas rurales, mientras que en las urbanas fue del 74%. La tendencia decreciente de la prevalencia del empleo informal en el ámbito nacional a partir de 2005 responde de manera casi exclusiva a lo que ha ocurrido con el empleo en áreas urbanas. Como se muestra en el gráfico III.17, la tasa de empleo informal en áreas rurales se redujo entre 2002 y 2004 de un promedio del 97% en el bienio 2002-2003 al 93% en 2004 y después se mantuvo casi constante. En áreas urbanas, la tasa de empleo informal se incrementó ligeramente entre 2002 y el bienio 2004-2005, del 75% al 76%, y posteriormente mostró una tendencia decreciente y se redujo hasta el 69% en 2011.

En el cuadro III.9 se muestra la prevalencia y la distribución del empleo informal según la definición de la OIT para algunas características seleccionadas de los trabajadores, utilizando información de la ENAHO 2011. El empleo informal tiene mayor prevalencia entre las mujeres, los trabajadores más jóvenes y de mayor edad, los que tienen lengua materna originaria y los que tienen menos educación. Aunque con magnitudes diferentes, estos patrones se observan tanto en áreas rurales como urbanas. En cuanto a la situación del empleo, las prevalencias más altas del empleo informal se observan entre los trabajadores independientes y los trabajadores del hogar, seguidos de los empleadores y de los trabajadores asalariados⁸⁷. En el sector público también se encuentran trabajadores en situación de empleo informal según la definición de empleo informal de la OIT. Según esta definición, un 21% de los trabajadores del sector público tenían un empleo informal en 2011. Esto se debe a que se trata de trabajadores que no cuentan con seguro de salud. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en el sector público existe una amplia variedad de modalidades de contratación, algunas de las cuales no consideran (o consideraban) el seguro de salud como parte de los beneficios laborales del trabajador.

En el cuadro III.9 también se muestra la información desagregada por sectores de actividad económica, ordenados de mayor a menor productividad media del trabajo en virtud del estudio de Távara, González y del Pozo (2013). En general, los sectores con mayor productividad muestran una menor prevalencia de empleo informal y concentran una menor proporción del empleo informal total. Un caso particular es el del sector de servicios, que incluye al sector de servicios de gobierno, donde se concentra buena parte del empleo formal del país.

⁸⁷ Por definición, los trabajadores familiares no remunerados se consideran en situación de empleo informal.

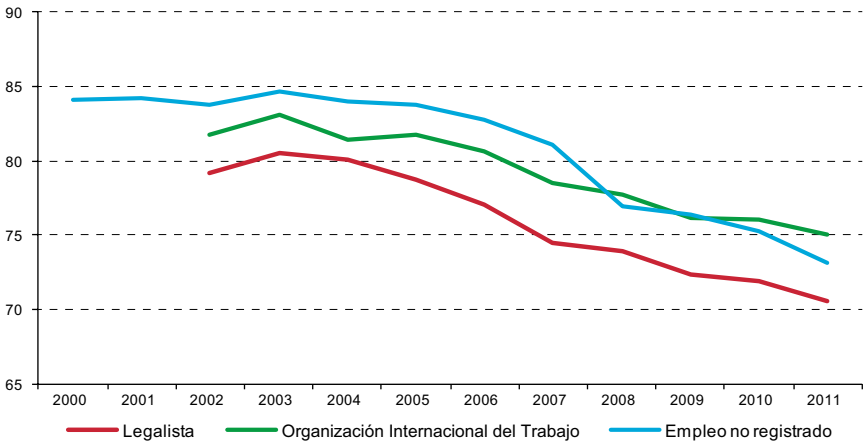
Cuadro III.9
Perú: prevalencia y distribución del empleo informal, según área de residencia
y otras características, 2011

	Prevalencia			Distribución		
	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total
Total	92,9	68,6	75,0	100,0	100,0	100,0
Sexo						
Mujer	97,0	72,0	78,4	44,5	46,9	46,1
Hombre	89,9	65,8	72,3	55,5	53,1	53,9
Edad						
14 a 29	97,0	76,3	82,0	35,5	35,7	35,6
30 a 45	90,2	63,1	69,8	34,7	36,0	35,6
46 a 65	89,7	64,8	70,9	21,8	23,9	23,2
66 o más	96,5	85,2	90,2	8,1	4,5	5,6
Lengua materna						
Originaria	93,7	81,0	87,8	41,8	15,3	24,0
Castellano	92,3	66,7	71,7	58,0	84,4	75,7
Otros casos	98,7	73,6	79,0	0,3	0,3	0,3
Educación						
Sin educación	97,7	96,5	97,3	11,6	2,8	5,7
Primaria	94,6	89,5	92,1	48,1	20,8	29,7
Secundaria	93,4	77,9	81,4	35,5	49,6	45,0
Terciaria	69,6	47,8	49,0	4,9	26,8	19,6
Situación de empleo						
Asalariado privado	89,2	55,5	60,0	16,9	33,0	27,7
Asalariado público	52,5	17,6	21,4	1,9	2,6	2,4
Fuerzas Armadas y policiales	0,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Empleador o patrón	65,2	65,3	65,3	3,3	5,3	4,6
Independiente	95,7	96,4	96,2	44,5	45,3	45,1
Trabajador familiar no remunerado	100,0	100,0	100,0	32,2	9,4	16,9
Trabajador del hogar	97,5	79,4	80,8	0,9	3,9	2,9
Otro	96,5	86,3	89,3	0,4	0,4	0,4
Sector de actividad						
Electricidad, gas y agua	57,8	30,1	31,8	0,0	0,1	0,1
Minería y petróleo	78,3	33,7	45,6	1,1	0,7	0,8
Finanzas y actividades inmobiliarias	58,2	45,9	46,1	0,3	4,7	3,3
Construcción	86,2	77,7	78,8	2,7	7,6	5,9
Manufactura	93,9	67,3	70,1	4,1	12,2	9,6
Transportes y comunicaciones	95,5	83,1	83,9	2,1	12,0	8,8
Comercio	97,1	82,4	83,9	7,5	27,7	21,1
Servicios	76,2	54,3	56,1	6,4	24,5	18,6
Agricultura, silvicultura y pesca	94,9	86,6	92,9	75,8	10,5	31,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2011.

Para cerrar esta sección de estimaciones de la magnitud del empleo informal a partir de la información de las encuestas de hogares, se presenta una comparación de ambas definiciones, la legalista y la de la OIT, con la estimación del empleo no registrado (véase el gráfico III.18). A partir de esta comparación, se pueden establecer los siguientes resultados: a) las tres estimaciones de la magnitud del empleo informal con respecto a la población económicamente activa ocupada muestran tendencias decrecientes similares, b) la estimación legalista ofrece una cota inferior para la estimación de la informalidad, c) hasta 2007, la estimación del empleo no registrado ofrecía una cota superior para la informalidad laboral y a partir de 2008 la estimación de empleo informal según la OIT es la que ofrece la cota superior de la informalidad (hay que considerar que en 2008, la Planilla Electrónica empieza a registrar el empleo en empresas con tres trabajadores o más), y d) al analizar la información de manera conjunta, se observa que la tendencia decreciente de la informalidad laboral parece acelerarse a partir de 2003 cuando se supera el período recesivo que empezó a fines de la década de 1990.

Gráfico III.18
Perú: magnitud y evolución del empleo informal, distintas estimaciones, 2000-2011
(En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y de información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

3. Formalidad del empleo y estratos productivos

Para caracterizar la estructura productiva de la economía, en este documento se utiliza el número de trabajadores para definir los límites entre los estratos productivos, siguiendo los criterios establecidos en el capítulo II (Infante, Chacaltana e Higa, 2013). El estrato tradicional comprende a los trabajadores en el servicio doméstico, a los trabajadores independientes sin trabajadores (negocios unipersonales) y a los empleadores e independientes con trabajadores familiares no remunerados o con trabajadores asalariados en negocios o empresas de hasta 100 trabajadores, o ambos. El estrato intermedio comprende a los negocios o empresas con más de 100 y hasta 200 trabajadores y el estrato moderno comprende a las empresas con más de 200 trabajadores y al sector público. En términos de productividad, el estrato tradicional es el que muestra menores niveles de valor agregado por trabajador, mientras que el estrato moderno es el que tiene la productividad más elevada. Infante, Chacaltana e Higa (2013) y Távara, González y del Pozo (2013) caracterizan y discuten con detalle la heterogeneidad productiva entre estratos⁸⁸.

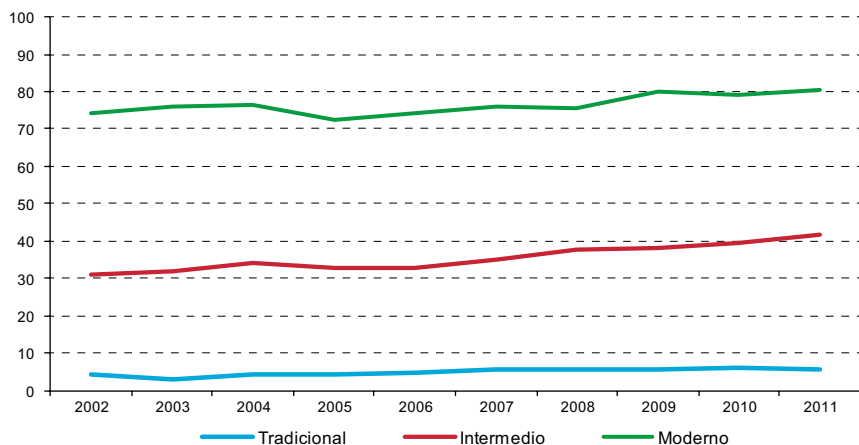
En el gráfico III.19 se muestra la evolución de la tasa de empleo formal según estratos productivos utilizando la definición de informalidad de la OIT⁸⁹. Como correlato con la descripción de la naturaleza de la informalidad empresarial y laboral, la menor formalidad se verifica en el estrato tradicional, que se incrementa en el estrato intermedio y se eleva aún más en el moderno. Se constata la existencia de empleo informal aun en el estrato moderno. También se verifica una tendencia creciente de la formalidad laboral a lo largo de la década pasada, en especial en los estratos intermedio y moderno.

En el estrato tradicional, menos del 10% de los ocupados tienen un empleo formal, lo que equivale a decir que más del 90% de los ocupados de este estrato tienen un empleo informal. La tasa de empleo formal en este estrato ha pasado de cerca del 4% en el bienio 2002-2003 a alrededor del 6% en el período 2010-2011.

⁸⁸ Távara, González y del Pozo (2013) utilizan una definición de estratos de productividad que parte de nueve sectores de actividad económica agrupados en tres estratos: a) de productividad alta (electricidad, gas y agua, minería y petróleo, finanzas), b) de productividad media (construcción, manufacturas, transportes y comunicaciones) y c) de productividad baja (agricultura, silvicultura y pesca, comercio, servicios, incluidos los servicios gubernamentales).

⁸⁹ Si se utiliza la definición legalista adoptada en el estudio se encuentran patrones similares.

Gráfico III.19
Perú: empleo formal, según estratos productivos, 2002-2011^a
(En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y definición de estratos en R. Infante, J. Chacaltana y M. Higa, "Políticas macroeconómicas, productividad y empleo", Proyecto CEPAL/OIT "Desarrollo inclusivo en Perú", 2013.

^a Según definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

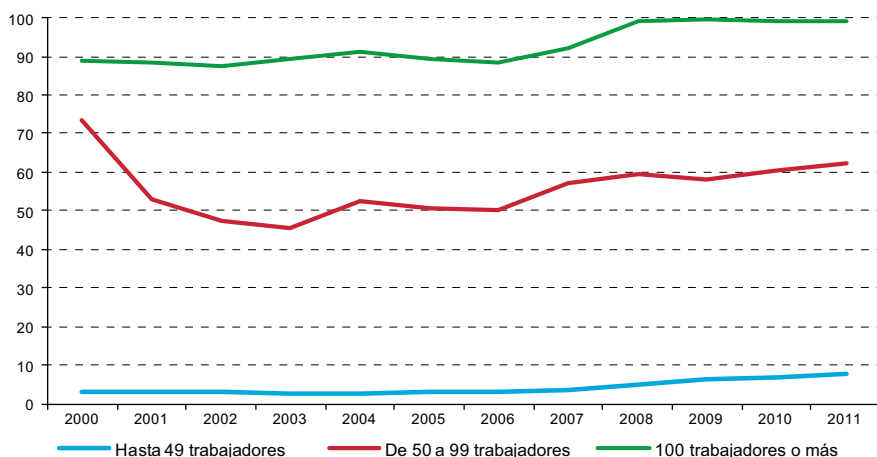
En el estrato intermedio la formalidad es mayor, ya que la tasa de empleo formal es superior al 30% de los ocupados. La formalidad del empleo en este estrato se incrementó cerca de 11 puntos porcentuales entre 2002 y 2011. En 2002, alrededor del 30% de los ocupados del estrato intermedio tenía un empleo formal, mientras que en 2011 este porcentaje se elevó y se situó en torno al 42%.

En el estrato moderno la formalidad laboral es mayor, aunque dista de ser completa. En cualquiera de los años analizados, la tasa de empleo formal ha variado entre el 72% y el 82% de los ocupados de este estrato, lo que revela una participación nada despreciable de entre el 20% y el 30% de empleo informal en el sector de mayor productividad de la economía. Al comparar la tasa de formalidad laboral entre 2002 y 2011, se encuentra un incremento de casi siete puntos porcentuales.

Como ejercicio complementario también se ha estimado la tasa de formalidad por estratos productivos definidos según el número de trabajadores, pero utilizando la información de empleo registrado que se obtiene de las planillas de las empresas del sector privado y de la estimación del empleo público (véase el gráfico III.20). Para realizar la estimación, no ha sido posible utilizar la misma definición de estratos productivos presentada anteriormente debido a que la información

de planillas no permite separar el empleo registrado en las mismas categorías de tamaño de empresa. En particular, la información de planillas disponible en los anuarios estadísticos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo agrupa el empleo registrado en categorías de empresas de hasta 9 trabajadores, de 10 a 49 trabajadores, de 50 a 99 trabajadores, de 100 a 499 trabajadores y de 500 trabajadores o más. Por esta razón, se han definido tres grupos alternativos: el primero con las empresas de hasta 49 trabajadores, el segundo con empresas de 50 a 99 trabajadores y el tercero con empresas de 100 trabajadores o más. Sin embargo, parece existir un problema de compatibilidad entre las estadísticas de planillas y las estimaciones de empleo de la ENAHO según el tamaño de la empresa⁹⁰.

Gráfico III.20
Perú: empleo registrado (privado y público), según estratos productivos, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

Aunque la formalidad laboral es mucho más elevada en el estrato de empresas con 100 trabajadores o más (incluso en el sector público), se encuentra que hasta mediados de la década pasada, el empleo registrado representó el 90% del empleo total en este estrato o, de manera alternativa, que un 10% del empleo era no registrado en el estrato más moderno de

⁹⁰ Según la información de la ENAHO, el nivel de empleo asalariado en empresas privadas con 500 trabajadores o más es menor que el empleo registrado que se obtiene de las planillas. Parte de la discrepancia podría deberse a la presencia de locadores de servicios en empresas privadas formales.

la economía. Esta informalidad laboral en el estrato de empresas con 100 trabajadores o más desaparece a partir de 2008, cuando se implementa la declaración de planillas a través de la Planilla Electrónica⁹¹.

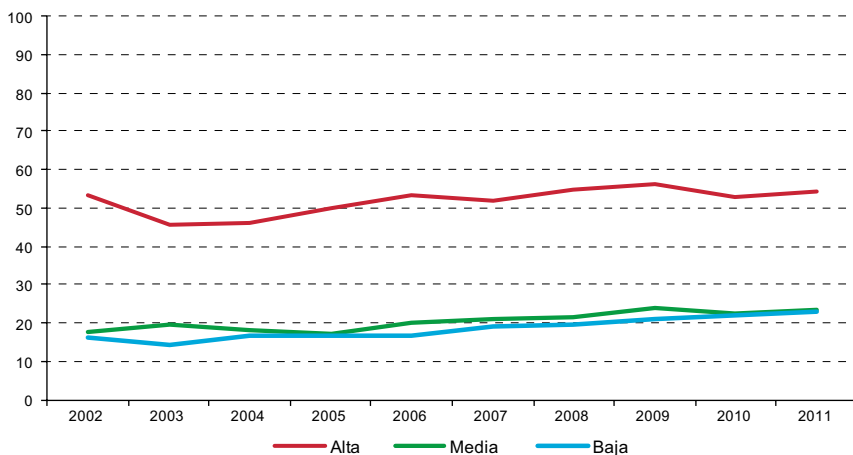
Entre las empresas que tienen de 50 a 99 trabajadores se encuentra una menor formalidad laboral. En cuanto a su evolución, la formalidad se redujo a comienzos de la década pasada y posteriormente aumentó, aunque no recuperó el nivel inicial. En los primeros años de la década pasada, la formalidad medida como el empleo registrado respecto de la ocupación se redujo del 73% en 2000 al 46% en 2003, para después crecer de manera continua hasta finales de la década y llegar al 62% de los ocupados de este grupo en 2011.

En el sector de empresas con hasta 49 trabajadores se encuentran, al igual que con la definición de empleo informal de la OIT, menores tasas de formalidad laboral. Sin embargo, se registra una tendencia creciente más clara. Entre 2000 y 2005, la tasa de empleo formal (registrado) en este grupo se mantuvo casi constante en un nivel del 3% y posteriormente aumentó de manera continua hasta alcanzar un 7,5% en 2011.

Si el análisis se hace por estratos de productividad, como se definen en Távara, González y del Pozo (2013), se encuentra un incremento mayor de la participación del empleo formal en los estratos de productividad media y baja entre 2002 y 2011 (véase el gráfico III.21). En el estrato de productividad media —que agrupa a los sectores de construcción, manufacturas y transportes y comunicaciones—, el porcentaje de empleos formales se incrementó 5,6 puntos porcentuales. En el estrato de productividad baja —que incluye a los sectores de comercio, servicios (incluidos los servicios gubernamentales), y agricultura, silvicultura y pesca—, el porcentaje de empleo formal aumentó 6,7 puntos porcentuales. Por último, en el estrato de productividad alta —que agrupa a los sectores de electricidad, gas y agua, minería y petróleo, y finanzas—, el porcentaje de empleo formal se incrementó solo 1,1 puntos porcentuales.

⁹¹ Ya se mencionó que el empleo registrado en las empresas de mayor tamaño según número de trabajadores experimentó un salto de 370.000 trabajadores registrados a partir del funcionamiento de la Planilla Electrónica, de los cuales potencialmente dos tercios se registraron como consecuencia de la implementación de la Planilla Electrónica.

Gráfico III.21
Perú: empleo formal, según estratos de productividad, 2002-2011^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

^a Según definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

D. Políticas a favor de las micro y pequeñas empresas, la productividad y la formalización

En esta sección se describen algunas de las políticas y estrategias implementadas durante la década pasada con el propósito de mejorar la productividad, reducir la relación costo-beneficio de operar formalmente e incrementar la capacidad del Estado de hacer cumplir las normas. La lista de políticas y estrategias incluidas no es exhaustiva, ya que, por ejemplo, no se han incluido políticas de capacitación laboral ni de educación, y tampoco se han incluido políticas y programas específicos de algún sector de actividad económica. Sin embargo, esta lista tiene por objeto mostrar que se ha implementado una diversa gama de estrategias.

Un elemento que ha resaltado por su ausencia es la falta de articulación entre las distintas políticas e instituciones del Estado. Aunque muchas de las políticas implementadas tienen objetivos comunes, no se encuentra una visión integral que las organice en torno a esos objetivos, más allá de enunciados o declaraciones que no se sustentan en acciones coordinadas ni en la asignación de responsabilidades para cumplir metas. Por otra parte, en muchos casos, las políticas, los programas y los proyectos han contado con poco financiamiento y, por lo tanto, con una escala limitada, además de bajos niveles de ejecución o cumplimiento.

1. Las Leyes MYPE

Durante la década pasada se introdujeron dos leyes para promover y formalizar las micro y pequeñas empresas: la Ley MYPE de 2003 (Ley núm. 28015) y la Ley MYPE de 2008 (Decreto Ley núm. 1086). Estas leyes se aprobaron con la finalidad de apoyar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas al volver menos estricto el sistema de obligaciones tributarias y establecer un régimen laboral especial con menos obligaciones y cargas para los empleadores. La presunción en ambos casos es que al crecer, las mypes estarán en condiciones de enfrentar las exigencias que se imponen a las empresas medianas y grandes⁹².

En la Ley MYPE de 2003 se definía a las pequeñas empresas como a aquellas que tenían entre 11 y 50 trabajadores, mientras que la Ley MYPE de 2008 acepta hasta 100 trabajadores. En el mismo sentido, el volumen de ventas permitido en 2003 era una facturación de entre 150 y 850 unidades impositivas tributarias (UIT), mientras que en 2008 se amplió el tope máximo a 1.700 UIT. El propósito es incorporar a un mayor número de empresas y trabajadores a un régimen laboral más flexible. Sin embargo, los criterios para clasificar a una empresa como microempresa se mantuvieron, tanto en términos de número de trabajadores como de facturación anual. Se considera microempresa a la empresa que tiene de 1 a 10 trabajadores y un nivel de ventas anuales de hasta 150 UIT.

Asimismo, con el propósito de ampliar el ámbito de la norma, en la Ley MYPE de 2008 se flexibiliza el criterio para que una empresa deje de ser considerada como microempresa. A diferencia de la Ley MYPE de 2003, en la cual la superación del tope de ventas antes mencionado implicaba un cambio de clasificación inmediato, con la nueva ley solo se produce el cambio si la empresa excede el volumen de ventas por dos años consecutivos.

Otro aspecto relevante de los cambios introducidos en la Ley MYPE de 2008 radica en la incorporación de las pequeñas empresas al régimen laboral especial junto con otra serie de flexibilidades en torno a los beneficios laborales para los trabajadores. Estas medidas buscan promover la formalización y la inclusión de los trabajadores en planilla al convertirse en costos moderados para los empleadores. Otro cambio importante se refiere a la vigencia del régimen laboral especial. La Ley MYPE de 2003 consideraba un horizonte temporal de cinco años desde la entrada en vigencia de dicha ley. En contraste, en la nueva Ley MYPE de 2008 no se estipula este régimen como algo temporal, sino que seguirá en vigencia hasta que la empresa deje

⁹² Chacaltana (2008) realiza una evaluación de los efectos de la Ley MYPE de 2003 y encuentra que las empresas que se acogieron a esta ley mostraron mayores niveles de ventas y productividad, así como mayores niveles de registro de sus trabajadores en la seguridad social.

de calificar como mype o decida no acogerse a ella. La nueva Ley MYPE mantiene la remuneración mínima vital como el pago mínimo, el horario de la jornada de trabajo, descanso semanal y vacacional. No obstante, se reduce el pago por despido injustificado y se incorpora el pago por compensación por tiempo de servicio solo para las pequeñas empresas.

La Ley MYPE de 2008 incorpora cambios en materia de beneficios sociales para el trabajador. Se elimina la obligatoriedad de aportaciones a EsSalud para los trabajadores de las microempresas, pero se introduce el cofinanciamiento del 50% del seguro por parte del Estado a través del Seguro Integral de Salud mientras que el empleador cubre el 50% restante. Se crea también el Sistema de Pensiones Sociales al que pueden acceder los trabajadores de la microempresa de manera voluntaria y realizar aportes cofinanciados por el Estado (el trabajador realiza el equivalente al 50% de los aportes y el otro 50% lo cubre el Estado). En la Ley MYPE de 2003 no estaba contemplada la aportación a ningún sistema previsional.

En cuanto al régimen tributario también se incorporan facilidades para las mypes, como la disminución de la tasa sobre las ventas netas del 2,5% al 1,5%. Sin embargo, se excluye a las pequeñas empresas de dicho régimen, pero se les permite la aplicación de depreciación acelerada para el cálculo del impuesto a la renta.

2. Sistema de inspecciones laborales y Plan RETO

La inspección de trabajo es uno de los principales instrumentos del Estado para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y de la seguridad y salud en el trabajo. Durante la década pasada y hasta 2012, las inspecciones de trabajo se articularon en el Sistema Funcional de la Inspección del Trabajo, adscrito a la Dirección General de Inspección del Trabajo (DGIT) del Ministerio de Trabajo, y estuvieron reguladas por la Ley General de Inspección del Trabajo (Ley núm. 28806). En 2013 se creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), que asume las funciones y competencias del sistema de inspecciones.

Antes de la creación de la SUNAFIL, el ente rector de las inspecciones de trabajo era la DGIT, que se encargaba de proponer y ejecutar políticas en materia de inspecciones de trabajo, así como de proponer y emitir los instrumentos normativos correspondientes. La DGIT estaba conformada por la Dirección Operativa de Inspección del Trabajo (DOIT), encargada de elaborar y actualizar el Plan Nacional Anual y Sectorial de Inspección del Trabajo, y la Dirección de Regulación y Supervisión del Sistema de Inspección (DRSSI), que tenía funciones de tipo rector y normativo en el ámbito nacional en materia de inspecciones de trabajo y se encargaba de proponer y coordinar con otros niveles de gobierno la política nacional y

sectorial en materia de inspección de trabajo. En particular, la DRSSI se encargaba de normar, administrar y supervisar el Sistema Funcional de la Inspección del Trabajo a nivel nacional.

Según la Ley General de Inspección del Trabajo, la inspección de trabajo tiene dos finalidades básicas. La primera es vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y convencionales, así como de las condiciones contractuales en el orden sociolaboral, referidas al régimen laboral general o a los regímenes laborales especiales. Entre ellas se incluye la ordenación del trabajo y las relaciones sindicales, la prevención de los riesgos laborales, el empleo y las migraciones, la promoción del empleo y la formación para el trabajo, el trabajo infantil y el trabajo para personas con discapacidad. La segunda finalidad es cumplir con funciones de orientación y asistencia técnica a los empleadores y trabajadores del sector privado, en particular informarlos y orientarlos de modo que se promueva el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo, y al mismo tiempo, informar y orientar a las autoridades del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y otros órganos del sector público respecto del ordenamiento jurídico sociolaboral.

Entre las acciones de vigilancia del cumplimiento de las normas legales, el sistema vigila que se cumpla con el registro de los trabajadores en la planilla, así como con el pago íntegro y oportuno de las remuneraciones y los beneficios laborales a los que tienen derecho. De hecho, la incorporación de trabajadores a la planilla constituye uno de los principales resultados de las acciones de inspección de trabajo.

En 2008 se implementó el Plan de Registro de Trabajadores Obligatorio (Plan RETO), orientado a reducir la informalidad laboral. La finalidad del Plan RETO es la incorporación de trabajadores a la planilla de la empresa en caso de que se identifiquen situaciones de prestaciones laborales de carácter subordinado encubiertas por contrataciones de servicios de naturaleza civil o que no están cubiertas en alguna figura normativa. Según el informe anual de inspecciones de trabajo correspondiente a 2009, desde que empezó a funcionar, y hasta diciembre de 2009, el Plan RETO permitió incorporar a las planillas a más de 22.000 trabajadores que mantenían una relación laboral subordinada con sus empleadores, pero que no estaban debidamente registrados como trabajadores regulares.

Si bien este número aún resulta pequeño dado el volumen de asalariados del sector privado, se debe tener en cuenta el limitado personal con que cuenta el sistema para implementar las acciones de inspección y fiscalización. Según la información más reciente, a marzo de 2013, el sistema solo contaba con 387 funcionarios dedicados a labores de inspección de trabajo, entre supervisores inspectores, inspectores de

trabajo e inspectores auxiliares, para atender a todo el país. De hecho, la capacidad operativa, y en especial la cantidad de personal, constituye el principal factor limitante de las actividades de inspección. Además, desde hace unos años, se ha encargado también al sistema de inspecciones de trabajo la verificación del cumplimiento de la ley de seguridad y salud en el trabajo, que involucra nuevas materias de inspección específicas que han incrementado la carga de trabajo de los inspectores.

Las limitaciones de personal afectan la cobertura del sistema y su capacidad de vigilar y exigir el cumplimiento de la normativa laboral. La labor de inspección regular se circunscribe al ámbito urbano, en especial a las principales ciudades del país, ya que el sistema no cuenta con la capacidad operativa para emprender acciones de inspección regulares en el ámbito rural. Aunque se realizaron, y se siguen realizando, inspecciones en explotaciones de agroexportación y en campamentos mineros ubicados en zonas rurales, este tipo de actividades son excepcionales y por el momento no forman parte de las acciones regulares del sistema.

En el cuadro III.10 se presentan algunos indicadores de las actividades de inspección de trabajo. Como se puede observar, las órdenes de inspección, así como las actuaciones de inspección y el número de trabajadores involucrados, se han incrementado entre 2007 y 2011. Lo mismo viene sucediendo con el número de resoluciones sancionadoras emitidas (en primera instancia) y con la cantidad de multas con resolución firme (en primera instancia). En cuanto al tipo de infracciones, las de tipo grave o muy grave son las más frecuentes y en 2011 se registraron 6.986 de las primeras y 4.983 de las segundas. Las multas también se han incrementado, tanto en número como en valor, entre 2007 y 2011.

Por otra parte, se debe indicar también que la labor de inspección está limitada en cuanto a la verificación del cumplimiento de las obligaciones laborales para los trabajadores del servicio doméstico. Para estos trabajadores, el sistema cumple básicamente una función orientadora, pues, a diferencia de lo que ocurre con las empresas, no existe un procedimiento reglamentado para realizar inspecciones de trabajo en viviendas particulares. El inspector de trabajo tiene facultad para ingresar a un establecimiento como parte de las atribuciones que le atribuye la labor de inspección que realiza, pero no está habilitado para ingresar a una vivienda particular.

Es necesario señalar también que los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores independientes cuyos ingresos provienen exclusivamente de sus negocios o de su producción agropecuaria, y no de servicios prestados a empresas como locadores de servicios, no están comprendidos en el ámbito de acción de las inspecciones de trabajo en tanto no están cubiertos por la normativa laboral vigente.

Cuadro III.10
Perú: órdenes de inspección, actuaciones de inspección y expedientes sancionadores, 2007, 2009 y 2011

	2007			2009			2011		
	Lima	Resto	Total	Lima	Resto	Total	Lima	Resto	Total
Órdenes de inspección de procedencia externa									
Registradas	11 714	14 258	25 972	11 780	18 740	30 520	12 434	31 931	44 365
Cerradas	10 770	7 847	18 617	7 355	9 768	17 123	12 319	26 056	38 375
Órdenes de inspección de procedencia interna									
Registradas	7 436	10 154	17 590	12 557	22 617	35 174	7 523	25 525	33 048
Cerradas	4 857	6 003	10 860	2 246	9 150	11 396	15 437	27 184	42 621
Actuaciones de inspección (medios de investigación)									
Visitas de inspección	29 624	21 522	51 146	45 397	42 830	88 227	36 537	68 324	104 861
Órdenes de comparecencia	6 747	12 403	19 150	15 041	30 718	45 759	25 495	46 261	71 756
Trabajadores afectados									
Total	263 948	189 201	453 149	238 826	334 178	573 004	156 251	368 194	524 445
Hombres	192 992	161 785	354 777	180 826	268 089	448 915	121 696	296 280	417 976
Mujeres	70 956	27 416	98 372	58 000	66 089	124 089	34 555	71 914	106 469
Resoluciones sancionadoras	3 988	1 720	5 708	3 097	3 068	6 165	2 681	4 699	7 380
Multas impuestas por resoluciones firmes									
Número	1 459	1 848	3 307	2 715	3 494	6 209	1 216	4 317	5 533
Importe (en millones de nuevos soles)	12,1	10,9	23,0	18,7	24,0	42,7	8,0	29,8	37,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, *Anuario estadístico*.

3. Planilla Electrónica

En agosto de 2007, mediante el Decreto Supremo núm. 018-2007-TR, se instauró la Planilla Electrónica. Se trata de un documento electrónico en el que los empleadores con tres trabajadores o más deben reportar la información correspondiente a sus trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios (incluidos los de modalidad formativa), personal de terceros y derechohabientes. Esta planilla debe presentarse mensualmente por medios electrónicos.

En el artículo 3 del Decreto Supremo núm. 018-2007-TR se encarga a la SUNAT la tarea de recibir la Planilla Electrónica que los empleadores deben remitir por medios electrónicos. También se establece que la SUNAT puede emitir la normativa correspondiente que regule la forma y las condiciones del soporte electrónico de dicha planilla, así como los modos de envío. A su vez, se establece que una vez recibida la Planilla Electrónica, la SUNAT la pondrá a disposición del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Aunque no es una política, sino más bien una herramienta, la Planilla Electrónica incrementa la capacidad de la autoridad laboral para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los derechos laborales. La gran ventaja de este procedimiento es que aprovecha tanto la capacidad instalada como el poder coactivo de la SUNAT, lo que permite que en la práctica sea mucho más difícil para los empleadores incumplir con la entrega de la información de planillas. A su vez, esto facilita la garantía del cumplimiento de las normas laborales al incrementar en la práctica la capacidad de detección por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

4. Acceso a mercados

El Plan Nacional de Promoción y Formalización para la Competitividad y Desarrollo de las MYPES (PNMYPE) incorpora la necesidad de ampliar el acceso de las mypes al mercado interno y externo. Sin embargo, carece de planteamientos concretos e identificación de instrumentos de políticas para poder alcanzar ese objetivo. Esto se debe, en parte, al carácter genérico de las normas. A nivel de la ley de mypes se identifican algunos instrumentos.

Una política concreta que el Estado viene promoviendo desde hace varios años es el acceso de las mypes a las compras estatales. En la Ley MYPE —tanto de 2003 como de 2008— se establece que al menos el 40% de las compras públicas deben realizarse a micro y pequeñas empresas. Asimismo, se designa a la Comisión para la Promoción de la Pequeña y Microempresa (PROMPYME) como el organismo encargado de informar

a las mypes sobre las convocatorias de compras estatales a través de la difusión de los planes de adjudicaciones públicas de bienes y servicios o consultoría de obras y adjudicación de menor cuantía⁹³.

La metodología de la PROMPYME constaba de tres etapas principales: i) prospección de mercados, ii) adecuación de la oferta y iii) promoción comercial. De esta manera, el programa buscaba apoyar a las mypes en las actividades para las que estaba demostrado que existía demanda. Una línea muy importante dentro de la PROMPYME era la de las compras estatales, mencionadas anteriormente. La PROMPYME funcionó desde 1997 hasta 2007, cuando se aprobó su fusión con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo mediante el Decreto Supremo núm. 003-2007-TR, y posteriormente se incorporó al programa Mi Empresa del mencionado ministerio. Allí se crea un componente llamado Contactos empresariales, que tiene a su cargo facilitar el acceso de las mypes a las compras estatales, el mercado local y exterior.

La Ley MYPE encarga a la Dirección Nacional de Desarrollo de Comercio Exterior (DNC) del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) la promoción de programas de apertura, consolidación y diversificación a mercados internacionales. También incorpora como organismos de apoyo a la Dirección Nacional de Descentralización de Comercio y Cultura Exportadora (DND) y a la Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX) del MINCETUR. Esta última busca el desarrollo de mercados, el desarrollo de la oferta exportable y la gestión empresarial mediante el impulso de la asociación y la potenciación de las cadenas productivas. Otros agentes relevantes en esta materia son el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Asociación de Exportadores (ADEX) y las comunidades peruanas organizadas en el exterior.

5. Políticas para promover la innovación tecnológica

A inicios de la década se creó el Proyecto de Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCAGRO), con apoyo del Banco Mundial, para financiar proyectos de innovación y adaptación tecnológica en el sector agrario. Uno de los objetivos de este proyecto era promover la articulación de distintos agentes clave, favoreciendo el trabajo con productores organizados, especialmente en los proyectos de extensión agropecuaria.

En 2006 se creó el Fondo para la Innovación, Ciencia y Tecnología (FINCyT) mediante un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este fondo financia proyectos de innovación tecnológica en empresas, investigación y desarrollo tecnológico en universidades y

⁹³ La PROMPYME posteriormente fue absorbida por Mi Empresa, del Ministerio de Trabajo, y después pasó a PRODUCE.

centros de investigación, el fortalecimiento de capacidades para la ciencia y la tecnología a través de becas y pasantías, y el fortalecimiento y la articulación del sistema nacional de innovación. Asimismo, con la Ley MYPE de 2008 se incluye a las micro y pequeñas empresas en el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM), de manera que puedan acceder a dicho fondo principalmente para la capacitación de los trabajadores y los gestores de las empresas.

Otra iniciativa importante del Estado en materia de acceso a tecnología es la Red de Centros de Innovación Tecnológica (CITE), tanto públicos como privados, que promueve a través de PRODUCE. La implementación de estos Centros de Innovación Tecnológica empezó con la ayuda de la cooperación española, que replicó en el Perú su modelo de innovación tecnológica para las industrias. En 2000 se promulgó la ley de creación de los Centros de Innovación Tecnológica (Ley núm. 27267), en la que se define a estos centros como entidades públicas o privadas encargadas de promover la innovación, calidad y productividad en las diferentes etapas del desarrollo industrial. Durante la década pasada se implementaron 13 Centros de Innovación Tecnológica, 3 de ellos públicos: CITE cuero y calzado, CITE madera, y CITE vid. Los Centros de Innovación Tecnológica públicos cuentan con autonomía técnica, financiera, económica y administrativa, al tiempo que los privados tienen que ser autorizados por el Viceministerio de MYPE e Industria de PRODUCE. Sin embargo, en ambos casos, la sostenibilidad de los Centros de Innovación Tecnológica está sujeta a su autofinanciamiento con los recursos generados por los servicios prestados, que son específicos para el sector que atienden.

Un aspecto relevante de la política de los Centros de Innovación Tecnológica es que no exigen que sus clientes sean formales, razón por la cual, los servicios se encuentran disponibles para todas las empresas. Si bien esto permite que las mypes informales puedan acceder a servicios empresariales para mejorar su productividad, en las políticas del país no existen mecanismos explícitos y articulados que generen incentivos a la formalización.

6. Fomento de la asociación

En el Plan Nacional de Competitividad a 2010 se señalaba la importancia de promover la asociación en cuatro ejes: a) articulación de las políticas existentes, b) promoción de la institucionalidad de los agentes públicos y privados involucrados, c) fomento de la cooperación en las cadenas productivas y los conglomerados, y d) impulso de la vinculación con las cadenas globales y el mercado. En la misma línea, el Plan Nacional de Promoción y Formalización para la Competitividad y Desarrollo de las MYPES (PNMYPE) planteaba el fortalecimiento de la asociación gremial.

Se encargó al Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CODEMYPE) la tarea de promover la asociación y organización de las mypes como consorcios, conglomerados o asociaciones. En el Plan Nacional de Competitividad se establece que las entidades participantes encargadas de promover la asociación son el Consejo Nacional de Competitividad, para promover la cooperación dentro de las cadenas productivas, y PRODUCE, para promover la articulación empresarial.

El componente Asociándonos del programa Mi Empresa busca fortalecer las capacidades de gestión de las asociaciones de mypes. Se prioriza la participación de las asociaciones que se encuentran inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones de Micro y Pequeñas Empresas (RENAMYPE) o que se muestran interesadas en registrarse para fomentar la formalización de las empresas.

7. Acceso a servicios financieros

En la aprobación de la Ley de Garantías Mobiliarias (Ley núm. 28677) en 2006 se incluyó a los bienes tangibles e intangibles, derechos, bienes fungibles y no fungibles, y títulos valores como posibles colaterales de cualquier préstamo. De esta manera, las empresas pueden acceder con mayor facilidad a créditos, puesto que tienen más opciones para ofrecer como garantía.

El CODEMYPE tiene entre sus funciones promover el acceso de las mypes a los mercados financieros, de desarrollo empresarial y de productos. Asimismo, el Estado apoya el acceso de las mypes al mercado financiero desde la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE). Este organismo se encarga de elaborar nuevas tecnologías de intermediación financiera a favor de las mypes con el apoyo de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV). La COFIDE también se encarga de gestionar fondos provenientes de la Cooperación Técnica Internacional y del fideicomiso a favor de las mypes a través de instituciones financieras de primer piso. De esta manera, la COFIDE negocia líneas de financiamiento para las mypes, destina un porcentaje de los recursos al Fondo Múltiple de Cobertura (fondos de garantías para las mypes) y promueve la creación de programas de seguro de crédito a favor de las mypes.

De acuerdo con la Ley MYPE, otras instituciones que facilitan el acceso al crédito de las micro y pequeñas empresas son el Banco Agrario y el Banco de la Nación. Este último puede suscribir convenios y contratos con instituciones financieras no reguladas por la SBS y asociaciones privadas financieras para poder compartir locales y brindar cualquier otro servicio de ventanilla que beneficie el desarrollo de las mypes.

8. Reducción de trámites administrativos

El proyecto de gobierno electrónico tiene como principio la simplificación de los trámites administrativos mediante el acceso electrónico y la promoción de la transparencia del Estado. Dentro de estas iniciativas se encuentra la constitución de empresas en línea a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la SUNAT, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Con esta implementación se redujo de diez a tres el número de días necesarios para crear una empresa. Actualmente el programa se encuentra en una primera etapa, por lo que el servicio solo está disponible para personas naturales con documento nacional de identidad.

Asimismo, en la Ley MYPE se estipula la aplicación del silencio administrativo a favor de las mypes. Es decir, si una municipalidad no responde a la solicitud de la licencia en un plazo de siete días, se presume que la licencia provisional fue otorgada. La Ley MYPE también permite que la COFIDE pueda financiar el descuento de facturas provenientes de las ventas de las microempresas simplificándoles la labor.

9. Políticas tributarias

Tanto el nuevo Régimen Único Simplificado (RUS) como el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) buscan ampliar la cobertura tributaria en el país a través de mecanismos simplificados para el pago de impuestos. Ambos regímenes se aplican solamente a las microempresas y a personas naturales con actividades empresariales. El RUS está dirigido a personas naturales y permite el pago de una cuota fija, con lo que se evita declarar y pagar el impuesto a la renta, el impuesto general a las ventas (IGV) y el impuesto de promoción municipal. Asimismo, exonera a las microempresas de llevar todos los libros contables. Esta medida es interesante pues, además del pago de impuestos, otro obstáculo a la formalización es la complejidad que implica la declaración de impuestos y la contabilidad.

El RUS solo permite otorgar boletas de venta, con lo que se restringe la clientela a personas naturales, puesto que las empresas tienen que sustentar todo costo o gasto con una factura. Como todo régimen de excepción, tiene incentivos sobre otras empresas más grandes para adecuarse a este régimen mediante subdivisiones o la subdeclaración del volumen de ventas, por ejemplo. Sin embargo, el hecho de no poder emitir facturas es una limitante, puesto que las empresas formales requieren facturas para recuperar el impuesto al valor agregado (IVA) de sus gastos.

El RER sí permite la emisión de facturas y también busca la simplificación del pago de impuestos mediante una tasa fija mensual sobre los ingresos netos mensuales bastante menor del 30% sobre la utilidad que pagan las empresas de tercera categoría. En este régimen no se excluye el pago del IGV y también se deben llevar libros contables. La idea con la disminución del pago de impuesto a la renta es fomentar la formalización y ampliar la base tributaria puesto que, como se vio en el capítulo I, las mypes constituyen una parte importante del PIB.

E. Factores que impulsaron la formalización

1. El ciclo económico

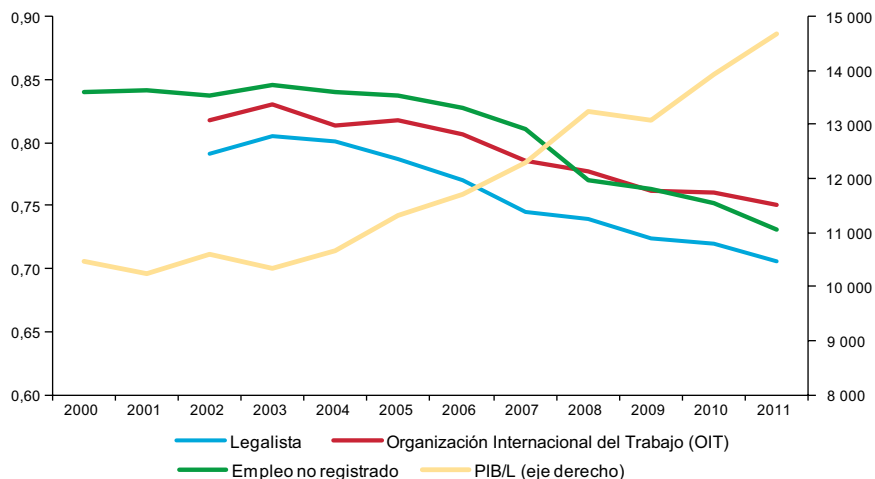
La gran expansión económica del Perú durante la década pasada ha contribuido a la reducción de la informalidad del empleo. De hecho, la tasa de informalidad se ha movido de manera contracíclica con respecto al producto por trabajador y al producto per cápita.

El producto por trabajador se mantuvo casi constante hasta 2003, pero registró una rápida expansión entre 2003 y 2011 cuando creció un 42%, lo que representa un crecimiento de cerca del 4,5% por año (véase el gráfico III.22). De manera coincidente con la expansión del producto por trabajador, los indicadores de informalidad laboral muestran una tendencia decreciente desde 2003.

El empleo no registrado se mantuvo en un promedio del 84% entre 2000 y 2003, y registró una continua reducción hasta 2011, cuando llegó al 73%. En este período, la tasa de empleo informal aproximada por el empleo no registrado se redujo 11,5 puntos porcentuales, lo que representa un descenso del 13,6% en total y del 1,8% por año. En virtud de la definición legalista, la tasa de informalidad se redujo 10 puntos porcentuales entre 2003 y 2011, lo que representa un descenso del 12,4%, o del 1,6% por año. Por su parte, sobre la base de la definición de la OIT, la tasa de informalidad cayó 8,1 puntos porcentuales, con un descenso del 9,7% en total y del 1,3% por año.

La evolución comparada del producto por trabajador y de la tasa de informalidad desde 2003 sugiere que por cada punto porcentual de incremento en el producto por trabajador, la informalidad se redujo —dependiendo de la definición del empleo informal— entre 0,19 y 0,27 puntos porcentuales. Cabe preguntarse por qué la asociación entre crecimiento de la productividad y reducción de la informalidad no es mayor. La respuesta puede encontrarse, en gran medida, en la estructura productiva del país. El producto generado se concentra en sectores de

Gráfico III.22

Perú: empleo informal y producto por trabajador, 2000-2011*(En porcentajes de la población económicamente activa ocupada y nuevos soles de 1994)*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2000 a 2002 (cuarto trimestre), Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2003 a 2011, y de información de la Memoria Anual 2012 del Banco Central de Reserva del Perú.

actividad económica de alta productividad, pero con baja absorción de empleo y pocos eslabonamientos con los demás sectores (Távora, González y Del Pozo, 2013). Lo mismo se observa al analizar la estructura productiva según estratos empresariales, pues el producto se concentra en las empresas de gran tamaño con alta productividad, pero poca absorción de mano de obra, mientras que en los estratos de independientes, microempresas y pequeñas empresas con niveles muy bajos de productividad se concentra muy poca producción pero también la mayoría de la población económicamente activa ocupada del país (Villarán, 2007; Chacaltana, 2008; Chacaltana y Yamada, 2009)⁹⁴.

⁹⁴ Los sectores de mayor producto por trabajador son también sectores muy intensivos en capital (como los de minería o electricidad, gas y agua), mientras que los sectores de menor productividad y de mayor absorción de empleo son también sectores de menor nivel de capital (como la agricultura, en especial la tradicional, o el comercio). Por el lado de la estructura empresarial y del empleo, los sectores de baja productividad, como las microempresas y el estrato de independientes, se caracterizan también por una muy baja presencia del factor capital.

2. Cambios en la estructura productiva

Como se ha mostrado, la tasa de informalidad del empleo se redujo entre 2002 y 2011. Esta reducción refleja tanto el cambio en la estructura del empleo entre estratos productivos como el cambio en las tasas de informalidad en los distintos estratos. La informalidad en los tres estratos productivos se redujo. Se ha mostrado también que la participación del empleo asalariado en la población económicamente activa ocupada aumentó en la década pasada y que el empleo privado en empresas medianas y grandes mostró altas tasas de crecimiento. Como resultado, la participación del empleo en los estratos intermedio y moderno en la población económicamente activa ocupada se ha incrementado, mientras que la participación del estrato tradicional se ha reducido. Entre 2000 y 2011, la participación del empleo en el estrato intermedio aumentó del 14% al 19%, mientras que la participación del estrato moderno se elevó del 13% al 17%. Por su parte, la participación del empleo en el estrato tradicional se redujo del 73% al 64% entre un año y otro.

Es posible descomponer los cambios en la tasa de informalidad agregada en dos componentes utilizando el método conocido como análisis de cambios en la participación (*shift share analysis*) (Távora, González y Del Pozo, 2013). El primer componente corresponde al cambio en la estructura del empleo que se origina por la movilidad de los trabajadores entre los estratos productivos. Este componente puede desagregarse, a su vez, en dos factores: uno estático y otro dinámico. El factor estático da cuenta del movimiento de trabajadores entre estratos, o cambio en la estructura del empleo, manteniendo constante la tasa de informalidad inicial. El factor dinámico da cuenta del cambio en la estructura del empleo y del cambio en las tasas de informalidad entre estratos. El segundo componente corresponde al cambio en la tasa de informalidad en los estratos productivos, manteniendo constante la estructura por estratos del empleo.

La tasa de informalidad agregada para un año determinado se puede obtener al sumar las tasas de informalidad de cada estrato productivo utilizando la participación del empleo en cada estrato como factor de ponderación. Así, la tasa de informalidad agregada del año t , denotada por I^t , se puede escribir como:

$$I^t = \sum_{s=1}^S I_s^t \omega_s^t;$$

donde I_s^t representa la tasa de informalidad del estrato productivo s , mientras que ω_s^t representa la participación del empleo del estrato s en el empleo agregado. Al tomar la diferenciación total de la expresión anterior se obtiene el cambio en la tasa de informalidad agregada entre dos puntos en el tiempo que se puede escribir como:

$$\Delta I^t = \sum_{s=1}^S \left[I_s^{t0} \Delta \omega_s^t + \Delta I_s^t \Delta \omega_s^t + \omega_s^{t0} \Delta I_s^t \right],$$

o, de manera equivalente

$$\Delta I^t = \sum_{s=1}^S \left[I_s^{t0} (\omega_s^{t1} - \omega_s^{t0}) + (I_s^{t1} - I_s^{t0}) (\omega_s^{t1} - \omega_s^{t0}) + \omega_s^{t0} (I_s^{t1} - I_s^{t0}) \right].$$

Los dos primeros términos de la sumatoria dan cuenta del factor estático y del factor dinámico asociados al cambio en la estructura del empleo entre estratos. El tercer término da cuenta del cambio en la tasa de informalidad en los estratos.

En el cuadro III.11 se muestran los resultados del ejercicio de descomposición para dos definiciones de estratos productivos: la de número de trabajadores, usada por Infante, Chacaltana e Higa (2013), y la de producto por trabajador de Távara, González y del Pozo (2013). También se muestran los resultados del ejercicio de descomposición para dos definiciones de empleo informal: la legalista y la de la OIT. Usando la definición de estratos basada en el número de trabajadores y según la definición de empleo informal de la OIT, se encuentra que la informalidad laboral se habría reducido 6,7 puntos porcentuales entre 2002 y 2011. Algo más de la mitad de esta reducción se puede asociar a cambios en la tasa de informalidad en los estratos productivos, mientras que la otra mitad estaría asociada a cambios en la estructura del empleo entre estratos. Además, se encuentra que la mayor parte de la reducción de la tasa de informalidad asociada al cambio en la estructura del empleo se asocia a su factor estático. Es decir que buena parte del cambio en la estructura se asocia a la recomposición del empleo entre estratos (manteniendo fijas las tasas de informalidad del período inicial).

Al desagregar en los períodos 2002-2007 y 2007-2011 se encuentra también que la importancia relativa del componente intraestratos se ha reducido en el tiempo, mientras que la del componente de cambio en la estructura ha aumentado. Al considerar el período 2002-2007, la importancia del componente intraestratos representaba un 57% del cambio en la tasa de informalidad, mientras que el componente de cambio en la estructura representaba un 43%. En el período 2007-2011, la participación del componente intraestratos se redujo al 53% y la participación del componente de cambio en la estructura se incrementó al 47%.

Cuando se realiza la descomposición para el cambio en la tasa de informalidad según la definición legalista se obtienen resultados similares, aunque la participación del componente intraestratos es algo

Cuadro III.11
Perú: descomposición del cambio en la tasa de informalidad, 2002-2011

	2002-2007		2007-2011		2002-2011	
	Variación	En porcentajes	Variación	En porcentajes	Variación	En porcentajes
A. Estratos definidos según número de trabajadores						
Organización Internacional del Trabajo (OIT)-Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)						
Cambio total	-0,0327		-0,0346		-0,0673	
Cambio intraestratos	-0,0187	57,1	-0,0184	53,1	-0,0353	52,4
Cambio en la estructura	-0,0140	42,9	-0,0163	46,9	-0,0321	47,6
<i>Estático</i>	-0,0136	41,6	-0,0149	42,9	-0,0282	41,9
<i>Dinámico</i>	-0,0004	1,3	-0,0014	4,1	-0,0039	5,8
Rasgos de formalidad						
Cambio total	-0,0467		-0,0395		-0,0862	
Cambio intraestratos	-0,0295	63,1	-0,0202	51,3	-0,0482	55,9
Cambio en la estructura	-0,0172	36,9	-0,0192	48,7	-0,0380	44,1
<i>Estático</i>	-0,0160	34,3	-0,0184	46,6	-0,0336	38,9
<i>Dinámico</i>	-0,0012	2,7	-0,0008	2,1	-0,0044	5,1
B. Estratos definidos según producto por trabajador						
Organización Internacional del Trabajo (OIT)- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)						
Cambio total	-0,0327		-0,0346		-0,0673	
Cambio intraestratos	-0,0306	93,8	-0,0313	90,3	-0,0623	92,5
Cambio en la estructura	-0,0020	6,2	-0,0033	9,7	-0,0050	7,5
<i>Estático</i>	-0,0023	7,1	-0,0036	10,3	-0,0064	9,5
<i>Dinámico</i>	0,0003	-0,9	0,0002	-0,6	0,0013	-2,0
Rasgos de formalidad						
Cambio total	-0,0467		-0,0395		-0,0861	
Cambio intraestratos	-0,0436	93,4	-0,0353	89,4	-0,0790	91,7
Cambio en la estructura	-0,0031	6,6	-0,0042	10,6	-0,0071	8,3
<i>Estático</i>	-0,0018	3,8	-0,0043	10,9	-0,0057	6,6
<i>Dinámico</i>	-0,0013	2,8	0,0001	-0,3	-0,0014	1,7

Fuente: Elaboración propia.

mayor. Para el período completo, la tasa de informalidad se redujo 8,6 puntos porcentuales. Un 56% de esta reducción se puede asociar al cambio en las tasas de informalidad en los estratos, mientras que el 44% restante se relaciona con el cambio en la estructura del empleo. En este caso también se encuentra que el factor estático es el que mayor participación tiene en el componente de cambio en la estructura del empleo. También se observa una reducción de la importancia del componente intraestratos en el tiempo.

En virtud de la definición de estratos productivos basada en el producto por trabajador, se encuentra una menor importancia relativa del componente de cambio en la estructura del empleo para ambas definiciones de empleo informal. Para ninguna de las dos definiciones de empleo informal se encuentra una participación mayor del 10% del componente de cambio en la estructura. Sin embargo, sí se encuentra un incremento de la participación de este componente al comparar los subperíodos 2002-2007 y 2007-2011. También se encuentra que el factor estático del componente de cambio estructural es el que contribuye en mayor medida a explicar las reducciones en las tasas de informalidad.

1. Factores institucionales

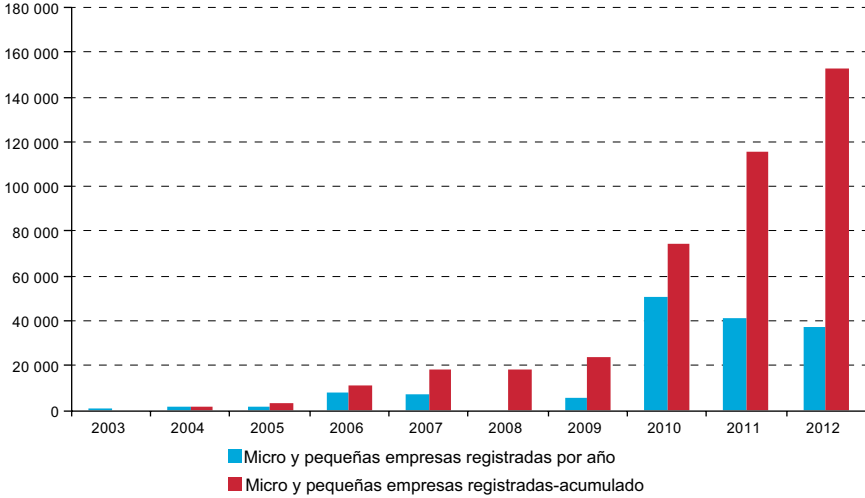
a) Ley MYPE y formalización de las empresas

La Ley MYPE de 2003, y su modificación en 2008, fue introducida con la finalidad de promover la formalización de las micro y pequeñas empresas. Aunque hay evidencias de mejoras en los niveles de productividad de las empresas que se acogieron a la ley (Chacaltana, 2008), en términos generales son pocas las empresas que se han acogido a ella.

Los datos más recientes del Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE) indican que habría unas 155.000 mypes registradas. Sin embargo, si bien el número de mypes registradas ha aumentado, resulta de una magnitud marginal si se considera que el número estimado de mypes en el Perú, según la ENAHO de 2011, bordea los 3,2 millones (véase el gráfico III.23). De esta manera, el REMYPE cuenta con tan solo el 5% de las mypes existentes en el Perú⁹⁵.

⁹⁵ Se debe considerar asimismo que, al tratarse de un registro, es muy probable que algunas de las micro o pequeñas empresas que se registraron hayan dejado de existir. Por otra parte, muchas de las mypes son resultado de actividades de subsistencia más que de emprendimientos propiamente dichos.

Gráfico III.23
Perú: micro y pequeñas empresas incluidas en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE), 2003-2012



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE).

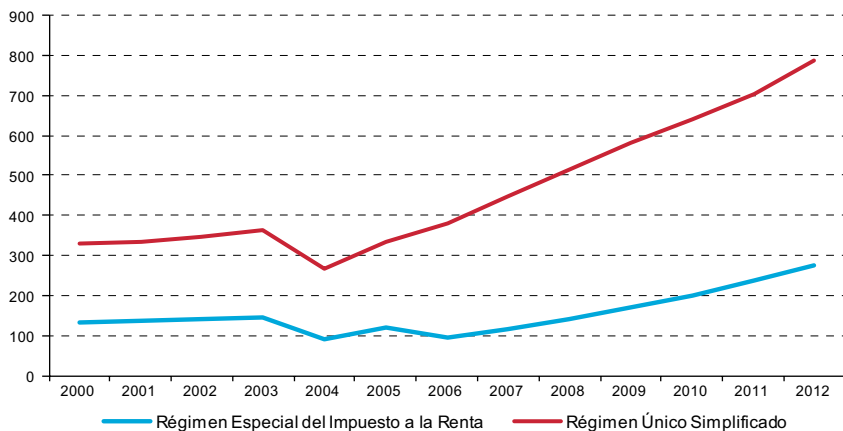
b) Simplificación tributaria

A diferencia del registro de micro y pequeñas empresas, durante la década pasada muchas microempresas y personas naturales con negocio se acogieron al Régimen Único Simplificado (RUS) o al Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) (véase el gráfico III.24).

A diciembre de 2011, la SUNAT tenía registrados algo más de 700.000 contribuyentes bajo el Régimen Único Simplificado, mientras que en el Régimen Especial del Impuesto a la Renta había algo más de 236.000 contribuyentes. A diferencia de la Ley MYPE, estos regímenes tributarios solo se centran en los aspectos del cumplimiento de obligaciones tributarias. Como se mencionó, las empresas suelen cumplir más con la legislación tributaria que con la laboral.

Gráfico III.24

Perú: número de contribuyentes activos del Régimen Único Simplificado (RUS) y el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER), 2000-2011
(En miles)



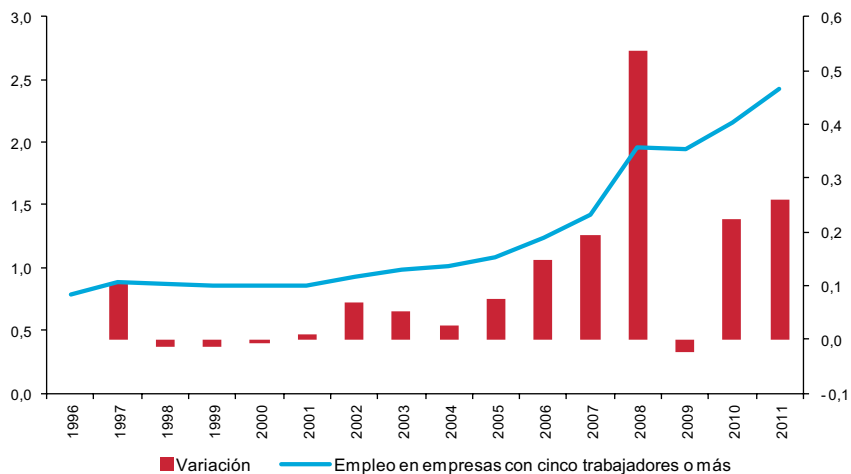
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

c) Planilla Electrónica y capacidad de supervisión del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

La implementación de la Planilla Electrónica ha incrementado el alcance de la supervisión del Ministerio de Trabajo. Debido a que las empresas deben reportar la información de planillas a la SUNAT, en la práctica esto ha significado un incremento en la visibilidad del cumplimiento o incumplimiento con los aspectos laborales en las empresas formales desde el punto de vista tributario. La capacidad de detección del incumplimiento por parte de la autoridad laboral se ha incrementado, al menos en lo que concierne a las empresas que ya cumplían con las obligaciones tributarias.

En 2008, el primer año para el que se dispone de información de la Planilla Electrónica, se registraron 1,96 millones de empleos en empresas del sector privado con 5 trabajadores o más. Si se compara este dato con el del año previo, que corresponde a información de la Hoja Resumen de Planilla, se encuentra una variación de unos 535.000 nuevos empleos formales en empresas de 5 trabajadores o más. Como se muestra en el gráfico III.25, en los años previos, la variación del empleo registrado fue bastante menor, de 194.000 nuevos empleos entre 2006 y 2007 y 150.000 nuevos empleos entre 2005 y 2006 (en los años anteriores fue menor).

Gráfico III.25
Perú: variación anual en el empleo registrado
(En millones de empleos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

Si se compara el incremento en el empleo registrado entre 2007 y 2008 (de unos 535.000 empleos) con el incremento entre 2006 y 2007 (de unos 194.000 empleos), se puede argumentar que la introducción de la Planilla Electrónica habría contribuido al registro de unos 340.000 empleos como cota superior. Podría presumirse, sin embargo, que parte del diferencial se originó por un mayor crecimiento económico que habría podido generar una variación superior a la de los 194.000 empleos entre 2006 y 2007. Por ejemplo, si se utiliza el cambio en empleo registrado entre 2010 y 2011, de unos 259.000 nuevos empleos, ya con datos de la Planilla Electrónica, entre 2007 y 2008 se habrían registrado unos 276.000 nuevos empleos por la introducción de la Planilla Electrónica.

Aunque de manera incipiente, se puede argumentar que la introducción de la Planilla Electrónica habría contribuido al registro de entre 276.000 y 340.000 nuevos empleos formales que de otra manera no se habrían registrado. A ello deben sumarse los cerca de 208.000 nuevos empleos registrados que corresponden a empresas del sector privado con menos de 5 trabajadores, estrato para el que no se exigía el registro del empleo previo a la introducción de la Planilla Electrónica. De este modo, la Planilla Electrónica habría contribuido al registro de entre 484.000 y 548.000 nuevos empleos en 2008.

Sin embargo, es necesario resaltar que la cobertura de las micro y pequeñas empresas en la Planilla Electrónica también es baja. Como se ha indicado, en los registros de la Planilla Electrónica de 2011 se incluyó a unas 219.000 empresas con menos de 99 trabajadores, lo que representa un 7% del total de mypes que se estima existían en el Perú en ese año.

Los esfuerzos por mejorar la capacidad de supervisión de cumplimiento de la legislación y de fiscalización de quienes la incumplen sin duda son positivos y la implementación de la Planilla Electrónica ha representado una importante contribución. Sin embargo, aún queda una tarea pendiente respecto de la incorporación de las empresas más pequeñas en el espectro de supervisión del Estado, tanto en materia tributaria como laboral.

Bibliografía

- Adams, N. y N. Valdivia (1991), *Los otros empresarios. Ética de migrantes y formación de empresas en Lima*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Altamirano, T. (1984), *Presencia andina en Lima Metropolitana. Un estudio sobre migrantes y clubes de provincianos*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Angelelli, P., R. Moudry y J. Llisterri (2006), "Institutional capacities for small business policy development in Latin American and the Caribbean", *Technical Papers Series*, N° 136, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Central de Reserva del Perú (1992), *Tributación del sector informal urbano*, Lima.
- Berger, B. (1993), *La cultura empresarial*, México, D.F., Ed. Gernika.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Informe de progreso económico y social 2004. Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales en América Latina*, Washington, D.C.
- Bustamante, A. y otros (1990), *De marginales a informales*, Lima, DESCO.
- Carbonetto, D., J. Hoyle y M. Tueros (1988), *Lima: Sector Informal*, vol. 1, Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).
- Chacaltana, J. (2009), "Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 88 (LC/L.3079-P), Santiago De Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.66.
- (2008), "Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia", inédito.
- Chacaltana, J. y G. Yamada (2009), "Calidad del empleo y productividad laboral en el Perú", *Documento de Trabajo*, N° 691, Washington, D.C., Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Congreso de la República (2008), "Decreto legislativo que aprueba la ley de promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa y del acceso al empleo decente. D.L N° 1086 (28 de junio de 2008), *Normas Legales*, N° 374971, Lima.
- De Soto, H. (1986), *El otro sendero*, Lima, Instituto Libertad y Democracia (ILD).

- Díaz, J.J. y M. Jaramillo (2009), "Políticas de fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Perú", Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), inédito.
- Degregori, C.I. (1993), "Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú", *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, A. Adrianzén y otros, Lima, Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA)/ Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- DNMPE (Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) (2007), "Actualización de estadísticas de la micro y pequeña empresa", Lima, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).
- Franco, C. (1991), *Imágenes de la sociedad peruana: La otra modernidad*, Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).
- Gamero, J. y G. Carrasco (2010), "Trabajo informal y políticas de protección social." Proyecto WIEGO-CIES Perú, Lima.
- Gasparini, L. y L. Tornarolli (2009), "Labor informality in Latin America and the Caribbean: patterns and trends from household survey microdata", *Desarrollo y Sociedad*, vol. 63, N° 1, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Ghersi, E. (ed.) (1989), *El comercio ambulatorio en Lima*, Lima, Instituto Libertad y Democracia.
- Golte, J. y N. Adams (1987), *Los caballos de Troya de los invasores: Estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Husmanns, R. (2004), "Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment", *Working Paper*, N° 53, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Infante, R., J. Chacaltana y M. Higa (2013), "Políticas macroeconómicas, productividad y empleo", Proyecto CEPAL/OIT "Desarrollo inclusivo en Perú".
- Infante, R. (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", *El Trimestre Económico*, vol. 48, N° 190(2), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Jaramillo, M. (2005), "Transaction costs in Peru, How much does it cost to start a formal garment firm in Lima?", documento presentado en la conferencia anual de la International Society for New Institutional Economics.
- Jiménez, F. (2012), "Empleo y mercado interno en el modelo neoliberal: Una nueva hipótesis sobre el subdesarrollo", *Empleo y protección social*, C. Garavito e I. Muñoz, Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Lévano, C. (2005), *Elaboración de estadísticas de la micro y pequeña empresa*, Lima, Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Maloney, W.F. (2004), "Informality revisited", *World Development*, vol. 32, N° 7, Amsterdam, Elsevier.
- Matos Mar, J. (1984), *Desborde popular y crisis del estado: El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Olivera, J. (2009), "Recuperando la solidaridad en el sistema de pensiones peruano: Una propuesta de reforma", *Diagnóstico y Propuesta*, vol. 45, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)/Universidad de Piura.
- Perry, G. y otros (2007), "Informalidad: Escape y exclusión", *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Pratap, S. y E. Quintan (2006), "The informal sector in developing countries: output, assets and employment", *Research Paper*, N° 2006/130, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo

- Robles, M. y otros (2001), *Estrategias y racionalidad de la pequeña empresa*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Rodríguez, J. y M. Higa (2010), "Informalidad, empleo y productividad en el Perú", *Documento de trabajo*, N° 282, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sánchez, R. (1996), "Evolución agraria y protagonismo indígena. Los casos de Perú y Ecuador", *Revista de Sociología*, vol. 9, N° 10, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- (1994), "Procesos culturales e identidad étnica en Perú y Ecuador", *Allpanchis*, vol. 2, N° 43/44, Cusco, Instituto de Pastoral Andina.
- Saavedra, J. (1998), "¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales", *Documento de Investigación*, N° 25, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Saavedra, J. y A. Chong (1999), "Structural reforms, institutions and earnings: evidence from the formal and informal sectors in urban Peru", *Journal of Development Studies*, vol. 35, N° 4, Taylor & Francis.
- Távora, J., E. González de Olarte y J.M. del Pozo (2013), "Heterogeneidad estructural y empresas de menor tamaño", *Documento de trabajo*, proyecto CEPAL/OIT "Desarrollo inclusivo en Perú", Lima.
- Tokman, V. (2001), *De la informalidad a la modernidad*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Tornarolli, L. y otros (2012), "Exploring trends in labor informality in Latin America, 1990-2010", La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), inédito.
- Villarán, F. (2007), "Políticas e instituciones de apoyo al MYPE en el Perú", Lima, SASE, inédito.
- Yamada, G. (1994), "Autoempleo e informalidad urbana: Teoría y evidencia empírica para Lima Metropolitana, 1985-1990", *Cuadernos de Investigación*, N° 22, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).
- (2009), "Determinantes del desempeño del trabajador independiente y la microempresa familiar en el Perú", *Documento de Discusión*, N° DD/09/01, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).
- Yamada, G. y M. Ramos (1996), "El desempeño del autoempleo y la microempresa en Lima Metropolitana", *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*, G. Yamada (ed.), Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

Capítulo IV

Pisos de protección social en el Perú: evaluación y políticas

Álvaro Monge Zegarra y Sandra Flores Pérez⁹⁶

Introducción

El proyecto Desarrollo inclusivo, auspiciado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), parte de una visión de desarrollo cuyo objeto es lograr una mayor inserción productiva y social en la estructura del sistema socioeconómico para asegurar una mejor distribución primaria del ingreso en el momento mismo de su gestación en el proceso productivo. De acuerdo con esta visión, el éxito de una estrategia para mejorar la integración de las personas depende fundamentalmente de la superación de la heterogeneidad productiva aguda que caracteriza al sistema económico, donde coexisten actividades productivas de alta y baja productividad con implicancias en las relaciones de trabajo que se establecen. Para esto es imprescindible adoptar una estrategia de convergencia productiva que implica realizar grandes inversiones en la modernización y mejora de la productividad de los segmentos rezagados de la estructura productiva interna.

⁹⁶ Consultores del proyecto Desarrollo inclusivo.

Ambas instituciones coinciden en que la adopción de una estrategia de este tipo es prioritaria en el Perú y por este motivo se ha solicitado la realización de una serie de investigaciones que estudien el diseño de análisis y políticas en cinco áreas: i) la heterogeneidad estructural, ii) la macroeconomía y su vínculo con la productividad y el empleo, iii) las políticas para establecer un proceso de convergencia productiva con énfasis en la inclusión de las empresas de menor tamaño en las cadenas productivas, iv) las políticas hacia el mercado laboral para la formalización empresarial y laboral y v) las políticas de protección social.

En este capítulo se aborda este último punto con el propósito de analizar la situación actual del sistema de protección social del país tomando como referencia la iniciativa del Piso de Protección Social. Si bien la finalidad de este documento no es relevar todo el proceso de discusión y adopción de la iniciativa del Piso de Protección Social, en tanto ya existe abundante literatura al respecto, sobre todo de la OIT, resulta importante destacar sus antecedentes mediatos. En la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT de 2011 tuvo lugar una discusión tripartita específica sobre la protección social, como parte del ciclo de discusiones previstas a partir de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), acerca de los ejes estratégicos que caracterizan el concepto de trabajo decente. En esa ocasión, el plenario global respaldó el concepto de piso de protección social, así como la estrategia bidimensional de extensión de la cobertura de seguridad social, y requirió especialmente que en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 se analizara y, de ser posible, se aprobara una nueva norma internacional (Recomendación) para fortalecer y promover las conclusiones alcanzadas. En consecuencia, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 se aprobó la Recomendación núm. 202 sobre los pisos nacionales de protección social. En esta Recomendación se establecen cuatro garantías básicas: i) el acceso a un conjunto de servicios de atención de salud esenciales, ii) el acceso de los niños a un nivel de seguridad de los ingresos, iii) el acceso a un mínimo de seguridad de los ingresos para la población en edad de trabajar (mediante transferencias sociales o regímenes de asistencia social o de garantías de empleo) y iv) el acceso a seguridad de los ingresos mediante pensiones de vejez e invalidez. Como objetivos específicos, la investigación plantea analizar las consecuencias sociales de la heterogeneidad productiva en términos del surgimiento de segmentos poblacionales desprotegidos, identificar las brechas de protección social en el Perú tomando como referencia las cuatro garantías fundamentales del piso de protección social, identificar no solo las brechas de cobertura sino también las brechas de calidad en el sistema de protección social peruano y realizar una aproximación preliminar del costo fiscal que implica el cierre progresivo de estas brechas.

Este capítulo se organiza en cinco secciones, incluida esta introducción. En la sección A se presenta el marco conceptual. En la sección B se analizan las consecuencias sociales de la heterogeneidad productiva. Sobre la base de la información estadística de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), se estudia cómo la inequidad laboral acentúa los niveles de vulnerabilidad económica y social de las familias, y con ello la aparición de segmentos excluidos. En la sección C se estudia de manera concreta la situación actual del Perú respecto de las cuatro garantías priorizadas en los pisos de protección social, identificando las brechas de cobertura y calidad asociadas. En esta sección también se aproximan las tendencias futuras (a 2030) de dos garantías básicas, como son los seguros de salud y las pensiones, y se estudian los efectos fiscales de cerrar las brechas de cobertura. Por último, en la sección D se presentan las conclusiones y recomendaciones.

A. Marco conceptual

Los conceptos de heterogeneidad estructural y heterogeneidad productiva son recurrentes en la literatura producida por la CEPAL desde mediados de la década de 1960 (CEPAL, 1964; Salter, 1966). En los capítulos precedentes se ha justificado y demostrado la existencia de estos fenómenos y se han estudiado sus implicancias en el funcionamiento de la economía peruana, tanto desde el punto de vista macroeconómico como del mercado laboral. En este capítulo se da un paso más en la misma dirección y se analizan las implicancias distributivas de la heterogeneidad productiva (a nivel de la renta familiar) y su relación con los sistemas de protección social existentes en el Perú. Para ello, se parte del enfoque analítico utilizado en CEPAL (2010, 2012a y 2012b), que se resume a continuación.

El grado de heterogeneidad de la estructura económica de un país será elevado si una gran proporción de los ocupados pertenece al estrato que aporta una baja proporción del valor agregado, mientras que el estrato que aporta una proporción elevada de este valor agregado emplea a una reducida proporción de trabajadores. Esta estructura segmentada genera una demanda diferenciada de empleo de trabajadores de distinta productividad que opera bajo una institucionalidad diferente (en términos de condiciones laborales y poder de negociación), lo que produce una estructura de remuneraciones desigual. Esta desigualdad primaria asociada a los ingresos laborales es un determinante crucial de la desigualdad final de la renta familiar, dada su importancia en la estructura del ingreso total y el hecho de que las brechas de productividad reflejan y refuerzan los factores demográficos, las brechas de capacidades, el acceso a activos (productivos y no productivos), la incorporación del progreso

técnico y las opciones de movilidad social, al tiempo que perpetúan círculos viciosos de pobreza y exclusión económica.

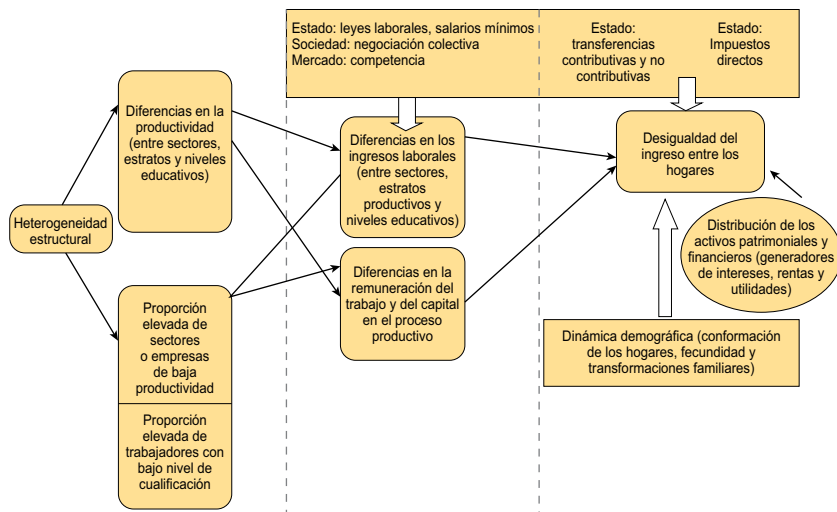
El patrón de desigualdad en el mercado de trabajo, caracterizado, además, por grandes segmentos informales, genera un acceso estratificado a la protección social contributiva e importantes restricciones de acceso a las redes de seguridad social. De este modo, el supuesto originario de los pilares contributivos como principal estrategia de acceso a la protección social no se valida y se genera un peso excesivo sobre pilares no contributivos que, al actuar de modo focalizado (por restricciones presupuestarias y operativas), no constituyen redes de protección universales ni suponen niveles de calidad adecuados. En consecuencia, no resulta sorprendente que un elevado porcentaje de la población de América Latina no tenga acceso efectivo a la seguridad social.

El alto grado de desigualdad que persiste en la región está relacionado con el funcionamiento interactivo de una cadena compuesta por la heterogeneidad estructural, el mercado de trabajo y la protección social (véase el gráfico IV.1). En esa secuencia, la heterogeneidad estructural es el punto de partida fundamental, ya que es el primer eslabón de la cadena de reproducción de la desigualdad. Después, el mercado de trabajo actúa como espacio bisagra hacia el que se trasladan los efectos de la desigualdad estructural, se distribuyen los logros de productividad y se estratifican los empleos y los ingresos. Finalmente, el tercer eslabón es la protección social, que refleja lo que ocurre en el mercado de trabajo, delineando un acceso también estratificado a los pilares contributivos. Si esto viene acompañado de coberturas limitadas a nivel no contributivo, multiplica los efectos de la desigualdad hacia la vulnerabilidad de los hogares, privándolos además de la capacidad de estabilizar su consumo, frente a la pérdida de empleo o situaciones que limiten su adecuada inserción en el mercado de trabajo⁹⁷.

Surgen así los segmentos poblacionales excluidos o desprotegidos, con ingresos y derechos sociales insuficientes para garantizar un nivel de vida digno. Ante esta realidad, como reflexionan Infante y Sunkel (2009), de modo sistemático se ha intentado corregir con el gasto social la mala distribución del ingreso generada en el mercado laboral de América Latina como resultado de la heterogeneidad productiva. Es decir que se ha priorizado, con diferente grado de éxito, la implementación de políticas redistributivas nacidas desde el Estado. Al respecto, en estas políticas es importante diferenciar las que intentan revertir la vulnerabilidad social y la desigualdad económica de las que tienen por objeto compensar una

⁹⁷ En este contexto se entienden los cálculos para el caso peruano de Yamada y Montero (2008), quienes revelan que perder el empleo está relacionado con un aumento del 44% en la probabilidad de ser pobre.

Gráfico IV.1
De la heterogeneidad estructural a la desigualdad



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada para el desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, 2012.

situación de pobreza o desprotección social. El primer tipo está constituido, fundamentalmente, por las políticas sectoriales universales (como las de educación o salud), mientras que las segundas son, en su mayoría, políticas focalizadas (como los programas sociales o los pilares no contributivos a la seguridad social).

Sin embargo, si bien desde el punto de vista conceptual las políticas redistributivas pueden contribuir a mejorar los resultados producidos en el mercado de trabajo, como señala Infante (2009), difícilmente pueden considerarse instrumentos para revertir la situación de desigualdad primaria del ingreso. Las razones que dan los autores (Infante y Sunkel, 2009; Infante, 2009) se asocian a los riesgos relacionados con estas políticas, ya que dependen mucho de la situación fiscal de los países, lo que limita su escala (cantidad de recursos que se pueden transferir) y estabilidad (variación de acuerdo con los ciclos económicos)⁹⁸. Este último aspecto es determinante en el caso de las políticas de largo plazo, como las de educación, donde la persistencia e intensidad de los programas resultan cruciales para lograr un éxito relativo. Por ello, continúan Infante y Sunkel (2009), es crucial complementar estas políticas redistributivas con otras

⁹⁸ Al respecto, en el caso peruano, Castro (2008) analiza el carácter procíclico del gasto público del país y Yamada y Castro (2007) sugieren su poca efectividad para reducir la pobreza y la desigualdad.

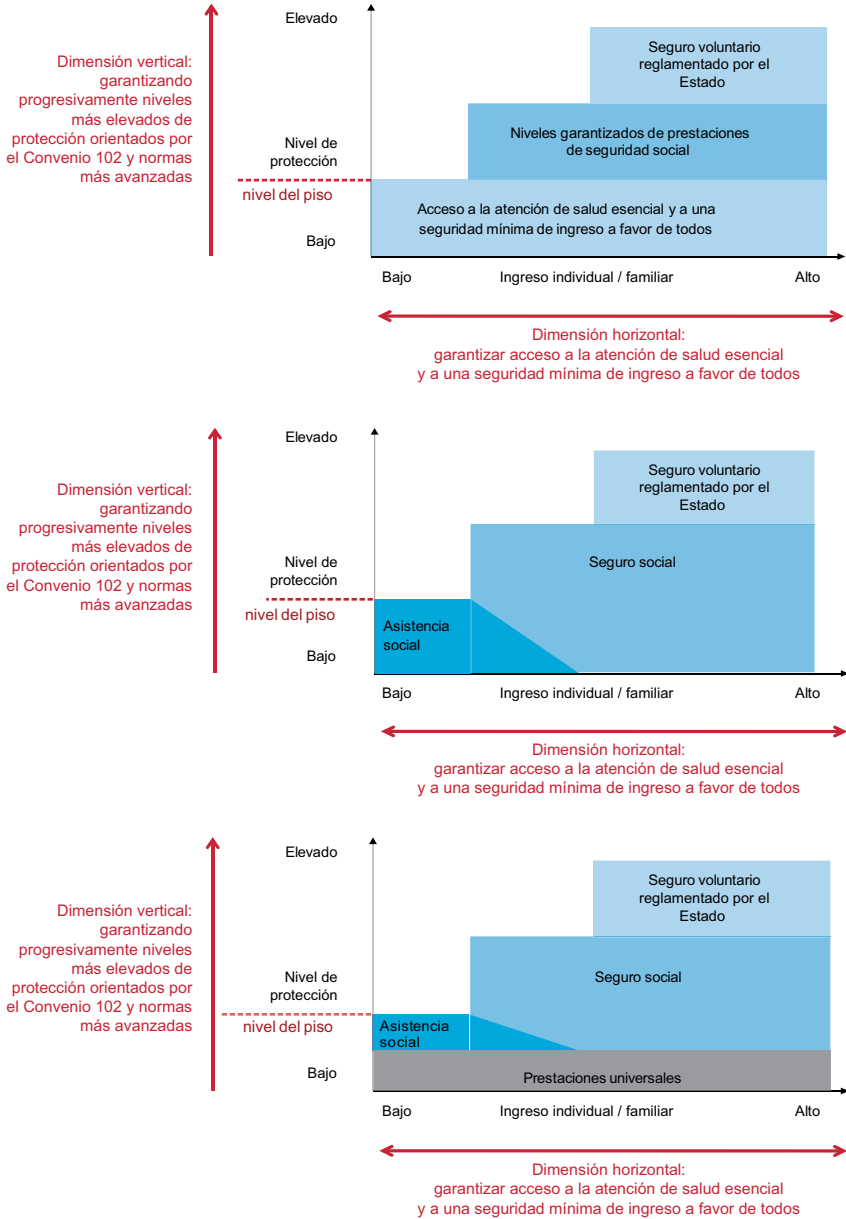
de carácter distributivo (que corrigen las brechas de productividad en los mercados de trabajo).

A partir de este esquema de análisis surgen opciones de política con una visión complementaria entre políticas redistributivas y distributivas. Una de estas opciones es la que promueve la OIT (2011a) a partir de su estrategia bidimensional para la ampliación de la seguridad social. En primer lugar se encuentra la dimensión horizontal (estrategia de corto plazo basada en políticas redistributivas), que consiste en la implementación de pisos nacionales de protección social, que constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. La segunda es la dimensión vertical (estrategia de mediano y largo plazo basada en políticas distributivas), que consiste en proporcionar progresivamente mayores niveles de seguridad social conforme al menos con la cobertura y el tipo de prestaciones previstas en el Convenio 102 de la OIT (1952) sobre normas mínimas de seguridad social.

La implementación de la estrategia no es unívoca y mucho menos generalizable a nivel de todos los países involucrados, sino que guarda coherencia y se fundamenta en los sistemas actuales de protección de cada país. Por ello, no existe una solución única, sino que hay múltiples soluciones en virtud de un entendimiento común: garantizar el piso como estrategia de corto plazo y establecer las condiciones para avanzar verticalmente. En el gráfico IV.2 se presentan algunas de las opciones desarrolladas a nivel conceptual por parte de la OIT en el marco de la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2011. Como se puede observar, las opciones de políticas son múltiples y las prestaciones podrán ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo.

El elemento operativo clave que garantiza el éxito de la estrategia es su naturaleza gradual, posiblemente asociada a la “escalera de la protección social”, lo que permite su adopción por parte de los países (OIT, 2011a) tomando en cuenta las adaptaciones que estos deben realizar en sus sistemas fiscales para asegurar un financiamiento sostenible. Por ejemplo, en CEPAL (2010) se estima que los costos de transferencias a los grupos empobrecidos oscilan entre el 4,3% y el 13,7% del PIB. Del mismo modo, y debido a que las políticas de protección social asumen la existencia de una oferta adecuada a nivel de infraestructura pública (OIT, 2011a), los países deberán realizar adaptaciones también a este nivel.

Gráfico IV.2
Diferentes opciones para la estrategia bidimensional
de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Dentro de esta gradualidad, como ya se ha mencionado, los pisos de protección social son la estrategia de corto plazo que debería poder implementarse rápidamente en los países a fin de garantizar un conjunto de garantías básicas de seguridad social definidas a nivel nacional. De acuerdo con la Recomendación núm. 202 de la OIT, las garantías fundamentales que forman parte del piso de protección social son las siguientes:

- Garantía 1: acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional que constituyen la atención de salud esencial (incluida la atención de la maternidad), que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- Garantía 2: seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- Garantía 3: seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y
- Garantía 4: seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

Los argumentos a favor de la existencia de pisos de protección son variados y han sido analizados en extenso en OIT (2011a). En esta ocasión, es útil centrarse en cinco de estos argumentos, que son los más recurrentes en la literatura. Primero, el conjunto de garantías básicas se fundamenta en los principios de la justicia social y, a partir de un enfoque de derechos, se entiende como estrategias que se desarrollan desde el Estado para garantizar derechos humanos fundamentales. En concreto, los derechos humanos que se garantizan son la seguridad social (artículo 22) y el derecho a los estándares de vida adecuados y a la seguridad del ingreso, especialmente para los niños (artículo 25). Esto cobra relevancia en un mundo donde, en 2010, 1.400 millones de personas todavía son pobres (Banco Mundial, 2010), 925 millones de personas padecen de hambre crónica (FAO, 2010) y cerca del 75% de la población carece de cobertura social adecuada (OIT, 2010). Esta situación no es muy diferente en el caso peruano donde, como veremos más adelante, el 60% de la población sufre de algún tipo de desprotección social.

En segundo lugar, los pisos de protección social pueden constituirse en herramientas eficaces para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Si

bien, como se ha argumentado, su alcance puede ser limitado para revertir la desigualdad primaria del ingreso, a través de estas estrategias es posible desarrollar sistemas de protección y compensación eficaces, sobre todo para los grupos más vulnerables. Asimismo, los pisos de protección tienen estrecha relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (erradicación de la pobreza extrema y el hambre, acceso universal a educación primaria, reducción de la mortalidad infantil y demás), por lo que su adopción por parte de los países se alinea con este tipo de estrategias nacionales.

Al respecto, se ha producido evidencia empírica seria en torno a los programas de transferencias monetarias condicionadas. Por ejemplo, la revisión de evidencia presentada en OIT (2011a) muestra que Soares y otros (2010) estiman que el programa Bolsa Familia del Brasil contribuyó en la reducción del 15% del coeficiente de Gini entre 1999 y 2009 y del 12% de la brecha de pobreza entre 2001 y 2005. Soares y otros (2007) también verifican programas similares en Chile y México que redujeron los coeficientes un 15% y un 21%, respectivamente. En el caso de México, Skoufias (2005) estima una reducción de la brecha de pobreza del 30% tras dos años de implementación del programa. Asimismo, la revisión de evidencia que presentan Rawlings y Rubio (2005) de los programas de transferencias en América Latina revela efectos importantes en el acceso a servicios básicos de educación, salud y consumo alimentario. Por este motivo, no resulta sorprendente que estos autores, así como De Janvry y otros (2006), hayan definido a estos programas como sistemas de protección social innovadores, con interesantes efectos de corto plazo y potenciales efectos de largo plazo en los niveles de inversión en capital humano, fundamentalmente en salud, educación y nutrición.

La experiencia peruana no ha sido ajena a estos efectos, aunque los resultados todavía son modestos. De acuerdo con la revisión de Monge y Campana (2012), el programa peruano de transferencias condicionadas Juntos muestra resultados interesantes. La evidencia cualitativa (Arroyo, 2010; Alcazar, 2009; IEP, 2009; Diaz y otros, 2009; Trivelli y otros, 2011), por ejemplo, revela efectos positivos en la mejora de los patrones de consumo de los beneficiarios (aumento de alimentos con mayor valor proteico) y una mayor demanda de servicios de salud y educativos. Por su parte, la evidencia cuantitativa (Perova y Vakis, 2009; Jaramillo y Sánchez, 2012; Vakis y Perova, 2011) muestra efectos positivos (aunque moderados) en materia de pobreza y desnutrición infantil. Específicamente, los resultados del primer año de intervención (Perova y Vakis, 2009) revelan una reducción de la pobreza extrema del 2% y un aumento del 34% en el consumo alimentario.

En tercer término, también existe evidencia de que las políticas asociadas al piso de protección social pueden ser relevantes para mejorar

el acceso a los mercados de trabajo y la productividad laboral. El primer vínculo ocurre a través de sus efectos (ya revisados) en la mejora de los niveles educativos y a partir de ahí en la mejora de la empleabilidad y los salarios, sobre todo de los más jóvenes. Los efectos que tiene la educación en la mejora de los perfiles de ingresos de las familias ya han sido estudiados y demostrados en extenso en Psacharopoulos (1994). En el caso peruano, Yamada y Castro (2010) presentan cifras actualizadas y demuestran efectos crecientes (o convexos, según el grado alcanzado) por cada año educativo (sus estimaciones son retornos puntuales que van del 3,5% al 30%).

Sin embargo, la educación no es el único vehículo para aumentar la productividad y la empleabilidad. Los pisos de protección social, en su función de proveer seguridad de los ingresos y resolver restricciones de liquidez y exposición al riesgo, incentivan la inversión productiva por parte de las familias. Este es el argumento elaborado a partir de la revisión de la literatura realizada por Barrientos y Nino-Zarazua (2010) y la evidencia recopilada por OIT (2011b) en Namibia. En el caso peruano, la evidencia en torno al programa de transferencias monetarias revela que los hogares beneficiarios presentan mayores niveles de inversión productiva y compra de materiales de trabajo (Del Pozo y Guzmán, 2011; Arroyo, 2010). Asimismo, en contra de lo que muchos pueden pensar, los programas de transferencias monetarias no desincentivan la búsqueda de empleo. Este es el resultado que en diversos países de América Latina y África han encontrado Samson (2009), Hanlon, Barrientos y Hulme (2010) y OIT (2011c y 2011d).

En cuarto lugar, de acuerdo con Stiglitz (2009), los beneficios de la protección social no se limitan únicamente a los aspectos microeconómicos del bienestar familiar o tienen relevancia desde los enfoques de la justicia social. Según este autor, las políticas asociadas a estos esquemas actúan como estabilizadores económicos automáticos que permiten sostener niveles de consumo durante recesiones, contribuyendo así a la recuperación económica. Su relevancia se muestra en UNICEF (2010), donde se estima que el 25% del gasto fiscal asociado a paquetes de ayuda correspondió a alguna forma de protección social (en promedio, tanto en países ricos como pobres). Además, según la Oficina de Presupuesto del Congreso (2010), en los Estados Unidos, las transferencias sociales durante la crisis tuvieron un efecto multiplicador sobre el gasto de entre el 0,8 y el 2,1 (el efecto fue incluso mayor al asociado a los recortes fiscales). Como destacan Berg y Ostry (2011), los efectos microeconómicos de los pisos de protección social sobre la productividad laboral tienen influencia sobre el crecimiento económico sostenido de los países. Por ejemplo, en OIT (2011a) se muestra como un incremento del 1% en el presupuesto del programa Bolsa Familia del Brasil se traduce en una variación positiva del 1,44% en

el PIB del país. La evidencia en este sentido es más limitada en el caso peruano y se cuenta con los comentarios del estudio cualitativo de Segovia (2011), quien reporta efectos positivos del programa Juntos en la dinámica económica en las localidades donde se aplica.

Como quinto factor, hay que considerar que los pisos de protección social también generan efectos sociales deseables. Al respecto, existe evidencia de su efecto en el empoderamiento de grupos particularmente vulnerables (mujeres) promoviendo la equidad de género. En la medida en que las mujeres continúan enfrentando importantes restricciones de acceso al mercado de trabajo y al sistema educativo, los pisos de protección social ayudan a corregir esta inequidad. Como demuestran Vásquez y Monge (2009), un programa de transferencias monetarias condicionadas focalizado en niñas rurales puede duplicar la culminación oportuna de la educación secundaria (del 20% al 40%) y reducir la inasistencia en ese nivel educativo (del 20% a poco más del 5%), lo que mejora en un 9% la probabilidad de encontrar trabajo y en casi un 38% los ingresos en el primer año de trabajo. Del mismo modo, Díaz y otros (2009) y Trivelli y otros (2011) argumentan sobre el efecto positivo de focalizar las transferencias de Juntos en las madres, con lo que, a través de la independencia financiera, se ha logrado un efecto de empoderamiento. Cuando se midió este efecto (Monge, 2004; Vera Tudela, 2010; Vásquez y Monge, 2009), se revelaron consecuencias sobre la mejora en las decisiones de gasto en la familia y el uso de servicios de educación y salud.

Otro efecto social de importancia es la capacidad de los esquemas de protección para reducir la tensión social en un país y contribuir a la estabilidad política. Los resultados de Alesina y Perotti (1995) muestran los efectos negativos de la desigualdad en las decisiones de inversión de los países. Del mismo modo, los programas Progreso de México (Skoufias, 2005) y Familias en Acción de Colombia (Attanasio, Pellerano y Polania, 2008) se asociaron a la construcción de capital social entre las familias beneficiarias, lo que contribuyó a la cohesión social y a la estabilidad en la implementación de dichos programas.

En síntesis, el propósito general de los pisos de protección social es garantizar una atención de salud esencial y una seguridad básica del ingreso durante el ciclo de vida de las personas. Como política redistributiva, esta estrategia se sustenta en la necesidad de corregir parcialmente (mas no solucionar de manera definitiva) las desigualdades generadas a partir de la heterogeneidad productiva y multiplicadas en el mercado de trabajo. Por ello, su importancia radica en el corto plazo como mecanismo de emergencia inmediato que atienda, sobre todo, a los grupos menos favorecidos de una sociedad. Tales aspectos se consideran relevantes y prioritarios en una economía como la peruana si se toman en

cuenta los elevados niveles de vulnerabilidad existentes, incluso a pesar de la reducción de la pobreza observada (Macroconsult, 2013). Al respecto, si bien en el Perú el porcentaje de personas que no logran comprar la canasta básica de consumo ha pasado del 59% en 2004 al 28% en 2011, el riesgo de retorno a la pobreza se ha mantenido en torno al 30% en ese mismo período. Es decir que de los casi 950.000 peruanos que salieron de la pobreza entre 2010 y 2011, poco más de 300.000 retornaría a esa situación en 2012. Esto tiene que ver con la escasa capacidad de respuesta de las familias peruanas a choques de diversa índole, así como con la inestabilidad de los ingresos (producto de la naturaleza eventual e informal de las relaciones laborales) y la inexistencia de redes de protección social adecuadas (Higa, 2011; Castro, 2008; Martínez y Montalva, 2008).

B. Efectos sociales de la heterogeneidad productiva

La heterogeneidad productiva crea inequidades que tienden a reproducirse y multiplicarse en la sociedad a través de la desigualdad en la distribución de ingresos, generando importantes efectos sociales. En este contexto, es importante realizar una evaluación de la estructura laboral peruana y los efectos sociales que esta provoca. Para este análisis se utiliza la ENAHO elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el período 2004-2011.

Antes de empezar el análisis, es importante revisar la estructura poblacional del Perú⁹⁹. En el cuadro IV.1 se observa que en 2011, la oferta laboral peruana (población económicamente activa) asciende a 16,1 millones de personas, aproximadamente un 94% de las cuales forman parte de la población económicamente activa ocupada (15,1 millones de personas). Un punto a resaltar es que, como es de esperarse, el 88% de la oferta laboral se concentra en las personas de 18 a 64 años, mientras que un 7% se concentra en personas de 14 a 17 años y un 5% corresponde a adultos mayores.

⁹⁹ En la siguiente discusión se define a la población en edad de trabajar (PET), o población apta para el ejercicio de funciones productivas, como la población de 14 años o más, a la población en edad de trabajar (PEA) como la población que se encuentra trabajando o buscando activamente trabajo, y a la población en edad de trabajar ocupada como el conjunto de la población económicamente activa que trabaja en una actividad económica, ya sea en forma remunerada o no.

Cuadro IV.1
Perú: composición del mercado laboral, según grupos de edad, 2011

Secciones	De 14 a 17 años	De 18 a 64 años	De 65 años o más	Total
<i>(en millones de personas)</i>				
Población económicamente activa	1,1	14,1	0,8	16,1
Población económicamente activa ocupada	0,9	13,4	0,8	15,1
<i>(en porcentajes)</i>				
Población económicamente activa	7,0	87,8	5,3	100,0
Población económicamente activa ocupada	6,1	88,6	5,3	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2011.

En el cuadro IV.2 se observa que en 2011, alrededor del 74% de la población económicamente activa y la población económicamente activa ocupada se concentra en el sector urbano (11,9 millones de personas y 11,1 millones de personas, respectivamente). Un resultado interesante es la diferencia de género en la estructura laboral peruana. El 56% de la población económicamente activa y la población económicamente activa ocupada está conformada por hombres, mientras que el 44% está integrada por mujeres. Debe resaltarse que en cuanto a la población en edad de trabajar no existe una distinción de género, pues está conformada de igual manera por hombres y mujeres.

En el período 2004-2011, la economía peruana ha mostrado el mejor desempeño macroeconómico desde 1950. El PIB ha crecido a una tasa media anual del 7%, lo que ha tenido efectos significativos sobre el mercado laboral peruano y ha contribuido a importantes cambios sociales. Por ejemplo, en 7 años, la tasa de pobreza se ha reducido 31 puntos porcentuales, del 59% en 2004 al 28% en 2011. Intuitivamente se puede esperar que este crecimiento económico haya generado transformaciones en el mercado de trabajo. Para ordenar el análisis, se diferencian dos tipos de transformaciones: de escala (cantidad de empleo y remuneraciones) y de estructura (tipo de empleo). De manera general, el crecimiento económico ha contribuido a generar importantes cambios de escala y ha sido más modesto en propiciar cambios en la estructura.

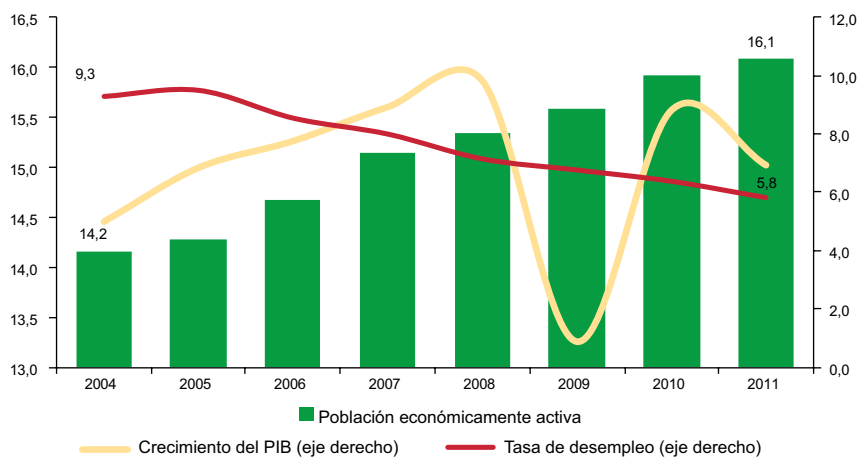
Cuadro IV.2
Perú: composición del mercado laboral, según región y género, 2011

Secciones	Región		Sexo		Total
	Urbano	Rural	Hombre	Mujer	
<i>(en millones de personas)</i>					
Población económicamente activa	11,9	4,1	8,9	7,1	16,1
Población económicamente activa ocupada	11,1	4,0	8,5	6,6	15,1
<i>(en porcentajes)</i>					
Población económicamente activa	74,3	25,7	55,6	44,4	100,0
Población económicamente activa ocupada	73,4	26,6	56,1	43,9	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2011.

En el gráfico IV.3 se observa que el crecimiento económico ha propiciado un mayor dinamismo del mercado laboral. Se identifica que tanto la oferta de trabajo (cantidad de trabajadores que desean participar) como la demanda (empresas dispuestas a contratar trabajadores) han aumentado. Sin embargo, a partir de la evolución de la tasa de desempleo, que ha pasado del 9,3% en 2004 al 5,8% en 2011, es posible afirmar que la demanda ha crecido más rápido que la oferta.

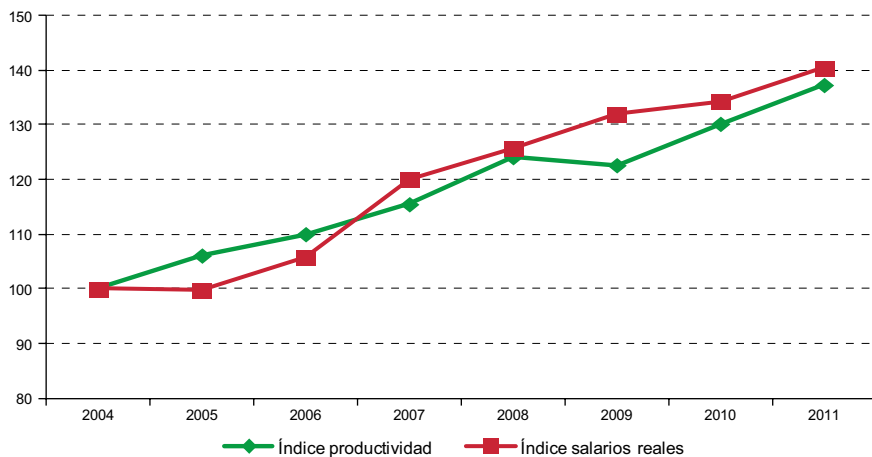
Gráfico IV.3
Perú: evolución del mercado laboral y crecimiento del PIB, 2004-2011
*(Población económicamente activa = millones de personas,
 PIB = variación porcentual anual)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011, y del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Esta relativa escasez de mano de obra (producto de un mayor incremento de la demanda que de la oferta) ha presionado los salarios y generado un importante crecimiento de esta variable. En 2004, los salarios en el Perú ascendían a 550 nuevos soles y en 2011 aumentaron a 931 nuevos soles, es decir que se incrementaron un 69,3%, o un 5% promedio anual. Tomando en cuenta las cifras de productividad media (que también aumentan), incluso es posible afirmar que el incremento de las remuneraciones se sustenta en una mayor productividad de la mano de obra. De este modo, en promedio, no se ha producido necesariamente un aumento del costo salarial neto de las empresas, lo que permite intuir un círculo virtuoso (crecimiento económico, aumento de la demanda y la oferta de trabajo, reducción del desempleo, aumento de los ingresos) que se sostendrá por lo menos en el corto plazo (véase el gráfico IV.4).

Gráfico IV.4
Perú: ingreso per cápita mensual y productividad, 2004-2011
(Índice base 2004=100)

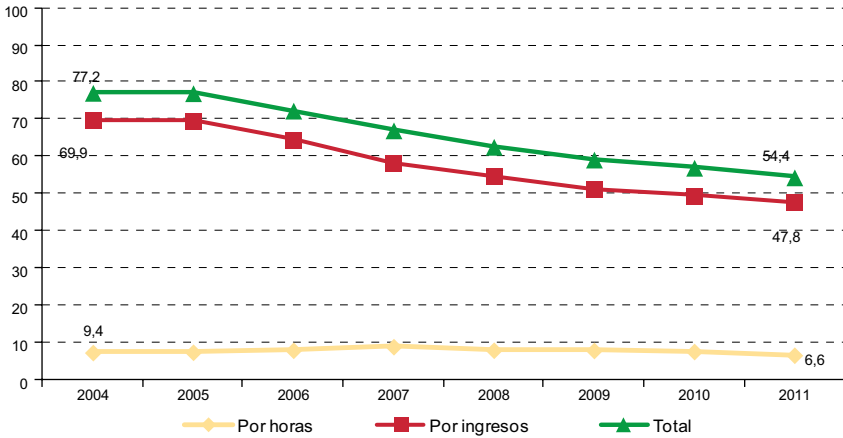


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011, y del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Como resultado del aumento de los ingresos cabe esperar una reducción sostenida de los indicadores de subempleo de la economía peruana. Vale la pena recordar que, en virtud de las definiciones internacionales, los indicadores de subempleo de la economía del Perú se componen de subempleo visible (personas que trabajan menos de 35 horas y desean trabajar más) y subempleo invisible (personas cuyos

ingresos laborales son menores que el ingreso mínimo referencial)¹⁰⁰. En el gráfico IV.5 se aprecia que en 2004 los trabajadores subempleados representaban el 77,2% de la población económicamente activa ocupada. En 2011 se constata que este ratio se redujo un 23% y la disminución del subempleo por ingresos ha contribuido en mayor proporción al descenso del subempleo total. Durante el período de referencia, la tasa de subempleo invisible disminuyó un 22%, mientras que el subempleo visible se redujo un 3%. La reducción de la tasa de subempleo ha significado que la población económicamente activa con un empleo adecuado se incrementa, en promedio, en 562.000 trabajadores al año, de los cuales el 57% corresponde a nuevos trabajadores (que se insertan por primera vez en el mercado de trabajo) y el 43% corresponde a puestos de trabajo antiguos que migran del subempleo al empleo adecuado.

Gráfico IV.5
Perú: subempleo total, por horas y por ingresos, 2004-2011
(En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2004 a 2011.

Sin embargo, si bien el crecimiento económico viene acompañado de una mayor generación de empleo y de aumentos de los ingresos, esta dinámica económica no se ha traducido en una transformación de la

¹⁰⁰ A los efectos del cálculo del indicador de subempleo invisible solo se consideraron los individuos que previamente no habían sido identificados como subempleados visibles. El ingreso mínimo referencial se estimó dividiendo la canasta básica de consumo a nivel de hogar entre los miembros del hogar que trabajan y perciben ingresos laborales hasta 25.000 nuevos soles mensuales.

estructura laboral. Para analizar la estructura se ha partido de la definición de la OIT de los estratos tradicional, intermedio y moderno:

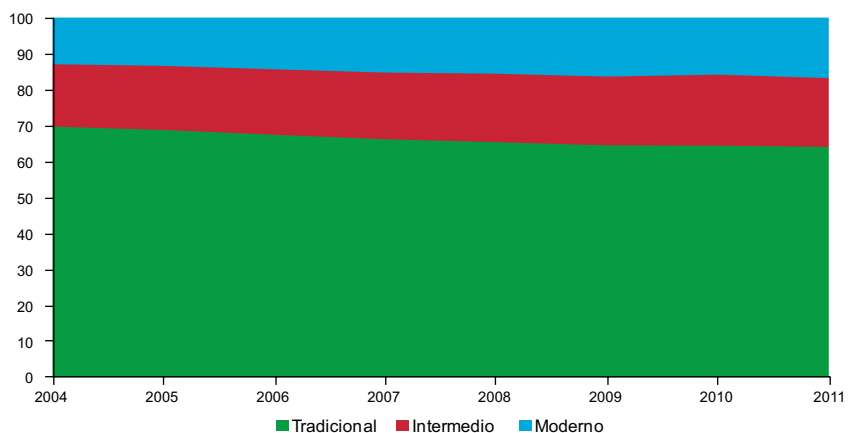
- Estrato tradicional: comprende a todos los trabajadores familiares no remunerados, a los trabajadores del hogar, a los trabajadores independientes y a los trabajadores (empleadores o patrones, empleados, obreros u otros) que se desempeñan en empresas privadas de dos a cuatro trabajadores.
- Estrato intermedio: comprende a los trabajadores (empleadores o patrones, empleados, obreros u otros) que se desempeñan en empresas privadas de 5 a 199 trabajadores.
- Estrato moderno: comprende a todos los trabajadores (empleadores o patrones, empleados, obreros u otros) que se desempeñan en empresas del sector público y a los trabajadores (empleadores o patrones, empleados, obreros u otros) que se desempeñan en empresas privadas con 200 trabajadores o más.

En el gráfico IV.6 se observa que, pese a que el sector tradicional se ha reducido en los últimos siete años, la disminución ha sido de menos de un punto porcentual por año (ha pasado del 69,9% en 2004 al 64,4% en 2011). En este segmento se verifica que el autoempleo (empleo independiente) se ha mantenido prácticamente constante. Por esta razón, puede afirmarse que el empleo en el Perú continúa concentrado en los segmentos de pequeña escala y de baja productividad. Asimismo, se evidencia la dificultad del crecimiento económico para generar cambios en la escala de producción, por lo menos de manera significativa.

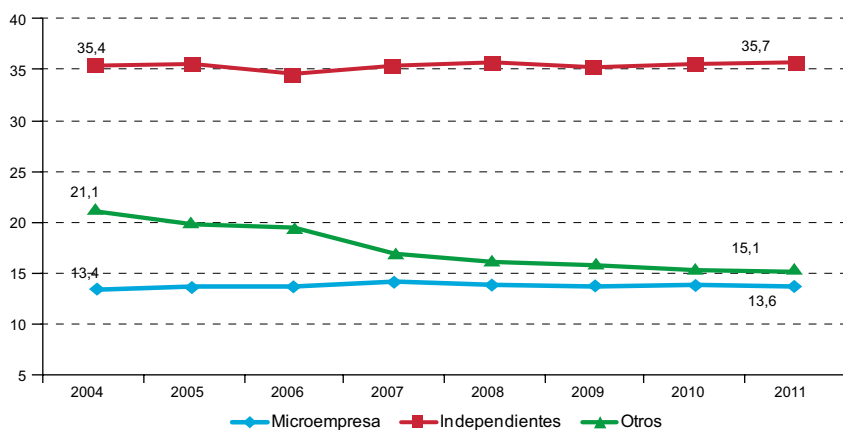
En el cuadro IV.3 se analizan las condiciones laborales de los trabajadores empleados en cada estrato y se observa que, en general, esas condiciones son menos favorables para los segmentos de menor productividad (tradicionales). En 2011, las remuneraciones mensuales en el segmento tradicional (583 nuevos soles) representan apenas el 31% de las remuneraciones en el segmento moderno (1.869 nuevos soles), y la cantidad de horas trabajadas también es menor. En consecuencia, no resulta sorprendente que los niveles de subempleo en este segmento sean mayores, con tasas que alcanzan el 70%, en comparación con el 14% del sector moderno. Sin embargo, al comparar las cifras de 2011 con las de 2004 también se verifica que los ingresos y el subempleo han mejorado en todos los estratos y que esta mejora (en términos relativos) incluso ha sido superior en los segmentos tradicionales. Este comportamiento guarda lógica con el patrón de crecimiento en favor de los pobres identificado por García y Céspedes (2011) y Macroconsult (2013), donde las familias de los quintiles inferiores vieron sus ingresos expandirse más rápido que las de los quintiles superiores (aproximadamente un 12% frente a un 5% en el período analizado).

Gráfico IV.6
Perú: trabajadores según estrato laboral a nivel nacional, 2004-2011
(En porcentajes de la población económicamente activa ocupada)

A. Trabajadores según estrato laboral



B. Trabajadores tradicionales según composición



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011.

Cuadro IV.3
Perú: indicadores laborales, según estrato laboral, 2004 y 2011^a

Secciones	2004			2011				
	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total
	Ingresos (en nuevos soles)							
Ingreso medio mensual	322,3	861,6	1 371,4	550,0	583,3	1 276,8	1 869,3	931,2
Número de horas al mes	178,2	200,4	191,2	183,5	172,7	193,7	194,6	180,5
Salario por hora	1,8	4,3	7,2	3,0	3,4	6,6	9,6	5,2
	Subempleo (en porcentajes)							
Adecuadamente empleados	11,4	33,0	71,8	22,8	29,4	64,5	85,7	45,6
Subempleados	88,6	67,0	28,2	77,2	70,6	35,5	14,3	54,4
Horas (visible)	7,9	6,1	5,7	8,0	8,0	4,5	3,9	6,6
Ingreso (invisible)	80,7	60,9	22,4	69,9	62,6	31,0	10,4	47,8
	Informalidad (en porcentajes) ^b							
Planilla	0,5	30,9	83,1	16,2	0,8	39,7	86,6	27,6
Otros formales	0,7	9,8	8,3	3,2	1,3	8,2	9,5	4,5
Informales	98,8	59,3	8,6	80,6	97,8	52,1	3,9	67,8
	Acceso a beneficios sociales (en porcentajes)							
Trabajadores afiliados								
Administradoras de Fondos de Pensiones	3,7	25,5	51,5	13,6	7,6	29,8	55,0	19,7
Oficina de Normalización Previsional y otros	3,8	5,1	22,5	6,4	5,8	13,1	29,0	11,0
No afiliado	92,6	69,5	25,9	80,1	86,6	57,1	16,0	69,3
Asegurados								
Privado	0,6	3,8	6,7	1,9	0,9	5,3	9,5	3,2
EsSalud	7,7	24,7	62,8	17,7	10,4	31,9	65,6	23,6
Seguro Integral de Salud	3,8	1,5	0,4	3,0	41,0	20,4	6,2	31,3
Fuerzas Armadas	0,6	0,5	7,2	1,4	0,9	0,7	5,6	1,6
Otros	0,2	0,7	0,6	0,3	0,4	0,5	0,3	0,4
No tiene seguro	87,0	68,8	22,3	75,6	46,4	41,2	12,7	39,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base de la población económicamente activa ocupada.

^b Las cifras relativas a informalidad se calcularon solo considerando la población económicamente activa ocupada en zonas urbanas.

Sin embargo, a pesar de esta mejora, si se miden las condiciones de empleo a través de la informalidad o el acceso a la seguridad social, la historia es diferente¹⁰¹. Primero, si se analizan solo los datos de 2011, se observa que el 97,8% de los trabajadores urbanos del segmento tradicional son informales. Esta cifra contrasta de manera notable con los niveles de informalidad urbana en los segmentos intermedio y moderno, que alcanzan al 52% y al 4%, respectivamente. Además, como ya se comentó, cuando se comparan las cifras de 2011 y 2004, difícilmente se puede argumentar que la informalidad se ha reducido en el segmento tradicional. Como se observa, las cifras de informalidad de 2004 en este segmento se situaron alrededor del 99%. De este modo, mientras que la informalidad en el sector tradicional se mantuvo prácticamente constante, en los segmentos intermedio y moderno se redujo alrededor de un 7% y un 5%, respectivamente.

Una situación parecida se observa al analizar el acceso a beneficios sociales. Para ello, se presentan dos beneficios: afiliación a un sistema de jubilación y aseguramiento en salud. En el primer caso, se observa que la afiliación en 2011 apenas cubre al 30% de la población peruana, cifra que si bien es mayor que la registrada en 2004 (20%), denota los elevados niveles de desprotección. El crecimiento en estos siete años ha exhibido, además, una ligera recomposición hacia el sistema público. Al analizar la información por segmentos, se observa que los menores niveles de cobertura se registran en el segmento tradicional, donde apenas el 13% está afiliado a un sistema de jubilación, mientras que en el sector moderno casi el 84% está en esa situación. Asimismo, se comprueba que el crecimiento de la afiliación en los sectores moderno e intermedio (alrededor del 11%) fue casi el doble que el incremento observado en el segmento tradicional (6%), pese a que en el último caso, como se ha comentado, la base era menor. Esta realidad guarda lógica con las cifras presentadas anteriormente respecto de la informalidad laboral tomando en cuenta que los sistemas analizados en este apartado son de naturaleza contributiva. De este modo, si bien el aumento de los ingresos ha ido acompañado de una mayor afiliación voluntaria de los trabajadores, esta ciertamente se ha visto limitada por la barrera impuesta por la informalidad laboral.

La situación es diferente en el caso del aseguramiento en salud, donde se observan los importantes avances alcanzados en la cobertura (del 24% en 2004 al 60% en 2011). La explicación fundamental a este buen comportamiento es la introducción del programa de aseguramiento

¹⁰¹ Para aproximar la condición de formalidad se ha utilizado la siguiente definición: trabajadores en planilla (trabajadores dependientes con contrato indefinido o con contrato a plazo fijo), otros formales (trabajadores dependientes con cualquier tipo de contrato o independientes con RUC) e informales (trabajadores dependientes sin contrato o independientes sin RUC).

público básico (Seguro Integral de Salud), que permite un avance importante de la cobertura, sobre todo en los segmentos más pobres. Así, no es de sorprender que el mayor avance se registre en el segmento tradicional de la economía, donde la cobertura avanza casi 41 puntos porcentuales (del 13% al 54%), frente a los 28 puntos porcentuales (del 31% al 59%) y a los 10 puntos porcentuales (del 78% al 87%) registrados en los segmentos intermedio y moderno, respectivamente. Queda claro que todavía los segmentos tradicionales son los que registran la cobertura más baja. Sin embargo, el avance obtenido a partir de pilares no contributivos ha sido destacable y ha permitido contrarrestar los límites impuestos por la informalidad. Estos límites se hacen evidentes cuando se analiza la cobertura a partir de los otros sistemas de aseguramiento (privado y EsSalud). Si bien esta cobertura aumenta (del 20% al 27%) impulsada por el crecimiento económico, el avance se explica nuevamente por los segmentos intermedio y moderno, que avanzan alrededor de 7,4 puntos porcentuales, frente a los 3 puntos porcentuales del segmento tradicional.

De este modo, la relativa persistencia de la estructura laboral a pesar del crecimiento económico ha impuesto límites al avance o la mejora de las condiciones laborales. Si bien tanto el empleo como las remuneraciones han aumentado, todavía persiste un importante segmento laboral informal y sin protección social. Como veremos en esta sección, estas condiciones de trabajo generan inestabilidad en los ingresos de las familias y, como consecuencia, mayores niveles de vulnerabilidad económica, pese a que efectivamente se registra una mejora en los ingresos y reducciones en la desigualdad producto del crecimiento económico. Sin embargo, antes de analizar los efectos sociales que se desprenden de la estructura productiva definida en la sección anterior, es útil hacer una primera revisión de las características de los trabajadores según segmento laboral. Es decir, cómo se distribuyen a nivel de algunas variables sociodemográficas clave.

Esta información se presenta en el cuadro IV.4. Para facilitar la lectura de los resultados, en el cuadro IV.4.a se presenta la información en millones de personas y en el cuadro IV.4.b se muestra en desviaciones respecto de la media medidas en puntos porcentuales respecto de la distribución total (que se presenta en la columna final). Por ejemplo, en el caso de las composiciones por edad, resulta claro que la mayoría de los trabajadores (casi el 89%) pertenecen al grupo de entre 18 y 64 años. Sin embargo, en el segmento tradicional, si bien este grupo también predomina, se observa que la distribución se encuentra ligeramente sesgada hacia los grupos extremos (de entre 14 y 17 años y mayores de 65 años). Esto se puede observar ya que la proporción de trabajadores en estos grupos aumenta alrededor de 2 puntos porcentuales en cada caso y la proporción relativa al grupo de entre 18 y 64 años disminuye casi 4 puntos porcentuales. El mismo análisis se puede replicar en cada una

Cuadro IV.4
Perú: composición del mercado laboral, según estrato, 2004 y 2011^a

A. En millones de personas

Secciones	2004			2011				
	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total
Edad								
De 14 a 17 años	0,82	0,11	0,00	0,94	0,77	0,15	0,01	0,92
De 18 a 64 años	7,60	2,07	1,62	11,30	8,27	2,68	2,47	13,42
De 65 años o más	0,55	0,04	0,01	0,60	0,72	0,05	0,03	0,80
Sexo								
Hombre	4,74	1,59	1,03	7,37	5,03	1,95	1,52	8,50
Mujer	4,24	0,63	0,61	5,47	4,73	0,93	1,00	6,65
Región								
Urbano	5,34	1,81	1,47	8,62	6,36	2,43	2,32	11,11
Rural	3,64	0,41	0,17	4,22	3,38	0,45	0,20	4,03
Composición étnica								
No indígena	7,70	2,08	1,55	11,34	7,24	2,53	2,26	12,04
Indígena	1,28	0,14	0,09	1,51	2,51	0,35	0,25	3,11
Nivel Educativo								
Sin nivel ^b	2,55	0,24	0,04	2,83	2,30	0,23	0,06	2,59
Primaria ^c	3,19	0,59	0,14	3,92	3,25	0,63	0,19	4,07
Secundaria ^d	3,25	1,39	1,45	6,09	4,19	2,02	2,27	8,47
Total	8,98	2,22	1,64	12,84	9,75	2,88	2,51	15,14

B. Desviaciones respecto de la media
(en puntos porcentuales)

Secciones	2004			2011				
	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total
Edad								
De 14 a 17 años	1,89	-2,47	-6,99	7,29	1,76	-0,92	-5,78	6,09
De 18 a 64 años	-3,33	5,39	10,94	88,00	-3,83	4,43	9,79	88,64
De 65 años o más	1,44	-2,92	-3,95	4,71	2,07	-3,51	-4,01	5,27
Sexo								
Hombre	-4,59	14,37	5,66	57,41	-4,56	11,74	4,24	56,11
Mujer	4,59	-14,37	-5,66	42,59	4,56	-11,74	-4,24	43,89
Región								
Urbano	-7,65	14,37	22,44	67,15	-8,09	10,93	18,83	73,37
Rural	7,65	-14,37	-22,44	32,85	8,09	-10,93	-18,83	26,63
Composición étnica								
No indígena	-2,50	5,50	6,26	88,27	-5,18	8,26	10,63	79,48
Indígena	2,50	-5,50	-6,26	11,73	5,18	-8,26	-10,63	20,52
Nivel Educativo								
Sin nivel ^b	6,30	-11,13	-19,42	22,05	6,50	-9,00	-14,81	17,13
Primaria ^c	4,95	-3,96	-21,77	30,55	6,44	-4,97	-19,21	26,91
Secundaria ^d	-11,25	15,09	41,18	47,40	-12,93	13,97	34,03	55,96

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base de la población económicamente activa ocupada.

^b Sin nivel y primaria incompleta.

^c Primaria completa y secundaria incompleta.

^d Secundaria completa y algún estudio superior.

de las categorías demográficas incluidas y en general se observa que los segmentos menos productivos concentran los segmentos sociales de mayor vulnerabilidad relativa o mayores dificultades de inserción en el mercado laboral (jóvenes, adultos mayores, mujeres, población rural, indígenas y personas con niveles educativos más bajos), lo que se confirma en el cuadro IV.5 a partir de indicadores de pobreza seleccionados.

Para leer los resultados, los hogares se clasificaron en cuatro categorías:

- Pobreza coyuntural: corresponde a los hogares que únicamente presentan pobreza monetaria (es decir, que tienen un gasto familiar per cápita mensual por debajo de la línea de pobreza).
- Pobreza estructural: corresponde a los hogares que únicamente presentan pobreza no monetaria, medida a partir de las necesidades básicas insatisfechas. Estas necesidades son: vivienda inadecuada, vivienda hacinada, falta de acceso a servicio de desagüe, niños que no asisten a la escuela y limitada capacidad económica. Se considera pobres a los hogares que presentan al menos alguna de estas condiciones.

Cuadro IV.5
Perú: exclusión social, según estrato laboral de los hogares, 2004 y 2011^a
(En porcentajes)

Secciones	2004				2011			
	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total ^b	Tradicional	Intermedio	Moderno	Total ^b
Pobreza coyuntural (solo monetaria)	28,6	24,8	14,9	25,3	17,5	9,9	4,1	12,9
Pobreza estructural (solo no monetaria)	7,7	8,5	7,8	7,4	13,3	14,0	7,3	11,5
Pobreza crónica (ambas pobreza)	34,4	20,6	8,8	25,7	14,6	6,7	2,3	10,2
Integrados (ningún tipo de pobreza)	29,3	46,1	68,5	41,6	54,7	69,4	86,2	65,4
Exclusión social	70,7	53,9	31,5	58,4	45,3	30,6	13,8	34,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

^b En el total de hogares se consideran también hogares con jefes de hogar desempleados e inactivos.

- Pobreza crónica: corresponde a los hogares que presentan ambos tipos de pobreza a la vez (es decir, son pobres monetarios y no monetarios).
- Integrados: corresponde a los individuos que no presentan ningún tipo de pobreza.

Se considera excluidos a los individuos que presentan algún tipo de pobreza (monetaria o no monetaria).

Posteriormente, se califica cada hogar en virtud de si sus ingresos primarios provienen del sector tradicional, intermedio o moderno. Para ello, se identifica el sector laboral de acuerdo con la ocupación del jefe del hogar. Una vez hechos los cálculos, se observan resultados interesantes. Como es de esperar, los niveles de exclusión social en 2011 tienden a concentrarse en mayor medida en los hogares cuyos ingresos dependen del sector tradicional. La proporción de hogares excluidos en este caso es de alrededor del 45%, cifra mayor que el 31% o el 14% registrado para los hogares que dependen de los sectores intermedio y moderno, respectivamente. También es importante anotar que las condiciones de exclusión han tendido a mejorar en los últimos años, tomando en cuenta que los niveles medios eran de casi el 60% en 2004 y en 2011 se aproximan al 35%. Esta reducción se ha producido en todos los segmentos y fue incluso mayor en el caso de los sectores tradicional (25%) e intermedio (23%) que en el sector moderno (18%). Al analizar cada componente de la exclusión, se observa que la reducción ocurre fundamentalmente, y como era de esperar, en el componente asociado a la pobreza monetaria.

Como se observa en el cuadro IV.6, tanto los ingresos como los gastos familiares han aumentado (en línea con el incremento de los ingresos laborales ya comentado) y lo han hecho en una mayor proporción entre la población más pobre, lo que posibilita reducciones en los indicadores de desigualdad (el crecimiento en favor de los pobres). El crecimiento medio de los ingresos familiares (un 7% anual entre 2004 y 2011) ha sido mayor en el segmento de menores ingresos (un 11% anual) que en los segmentos de más altos ingresos (un 5,6% anual). La misma evolución se observa en el caso de los gastos, cuyo crecimiento medio en los últimos siete años (7,2%) es mayor en el quintil inferior que en el quintil superior (un 9,4% frente a un 5,7%). Este comportamiento progresivo ha posibilitado que la brecha de ingresos entre los más ricos y los más pobres se acorte y que el coeficiente de Gini pase de 0,54 a 0,48 cuando se mide por el ingreso y de 0,46 a 0,40 cuando se mide por el gasto.

Cuadro IV.6
Perú: evolución de los ingresos y gastos familiares, según quintiles, 2004-2011^a
(En nuevos soles)

Secciones	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento (en porcentajes)
Ingreso per cápita									
Quintil 1	87	81	93	104	123	148	162	180	11,0
Quintil 2	168	155	174	201	243	253	292	327	10,0
Quintil 3	269	253	284	328	379	406	450	500	9,3
Quintil 4	419	391	447	515	591	619	672	731	8,3
Quintil 5	1 117	1 159	1 274	1 431	1 448	1 541	1 557	1 637	5,6
Coefficiente de Gini	0,54	0,55	0,55	0,54	0,51	0,51	0,49	0,48	-1,7
Gasto per cápita									
Quintil 1	73	72	78	88	101	107	121	137	9,4
Quintil 2	135	134	146	169	194	201	225	252	9,3
Quintil 3	207	209	230	265	302	312	341	377	8,9
Quintil 4	312	320	348	404	454	470	507	545	8,3
Quintil 5	779	794	891	958	990	1 074	1 096	1 148	5,7
Coefficiente de Gini	0,46	0,46	0,47	0,45	0,42	0,43	0,41	0,40	-2,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

Este análisis es igualmente válido cuando se revisan los segmentos laborales de acuerdo con la productividad (véase el cuadro IV.7). En ese caso se observa que el ingreso familiar de los hogares que dependen del segmento tradicional ha tenido una expansión media anual del 9% entre 2004 y 2011 frente al 6% del sector moderno. La evolución de los gastos es similar, aunque las diferencias son menores (un 8% frente a un 6%). También se verifica que la brecha de ingresos entre las familias que dependen del segmento tradicional y moderno se ha reducido del 57% (2004) al 48% (2011), y en el caso de los gastos ha disminuido del 51% (2004) al 44% (2011).

El crecimiento económico ha cumplido su función al permitir el aumento de los ingresos familiares y acortar las brechas monetarias entre ricos y pobres. Sin embargo, el análisis no es igual de claro cuando se revisan indicadores más finos de vulnerabilidad. En el cuadro IV.8 se presenta una selección de estos indicadores. El primero de ellos es el riesgo de retorno a la pobreza, que se define como la probabilidad de que un hogar retorne a la pobreza dentro del primer año una vez que la ha superado. Dado el limitado número de observaciones disponibles, para su construcción se ha tenido que juntar al sector intermedio y moderno en una sola categoría. Lo primero que hay que observar en este caso es que

Cuadro IV.7
Perú: evolución de los ingresos y gastos familiares, según estratos, 2004-2011^a
(En nuevos soles)

Secciones	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento (en porcentajes)
Ingreso per cápita									
Tradicional	326	314	354	417	471	503	527	583	8,6
Intermedio	587	554	675	760	853	878	866	953	7,2
Moderno	765	823	866	961	972	1 050	1 089	1 117	5,6
Gasto per cápita									
Tradicional	249	254	281	318	356	378	400	432	8,2
Intermedio	397	387	460	522	569	578	595	651	7,3
Moderno	505	535	579	635	662	724	751	766	6,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

a 2011, el riesgo de retorno a la pobreza es efectivamente mayor para el sector tradicional que para los sectores intermedio y moderno. Se estima que cuatro de diez hogares cuyos ingresos dependen del sector tradicional y que lograron superar la pobreza retornan en el primero año. Esto contrasta con los peruanos cuyos ingresos dependen de sectores de mayor productividad. En ese caso, de diez hogares que superaron la pobreza, solo uno retorna a la pobreza en el primer año de superada. La segunda información importante que provee este indicador es que el riesgo de retorno a la pobreza se ha mantenido prácticamente constante entre 2004 y 2011 para el promedio nacional (alrededor del 30%). Sin embargo, se notan dos trayectorias diferentes. Por una parte, se registra un ligero incremento para el sector tradicional y una franca disminución para los sectores intermedio y moderno. La hipótesis que permite explicar estos comportamientos es que a pesar de que los ingresos y la empleabilidad en los sectores de menor productividad han aumentado (y quizás de manera más proporcional que el resto de la economía), al ser empleos donde persiste una fuerte volatilidad e inseguridad de los ingresos, el riesgo de retornar a la pobreza no ha disminuido.

Cuadro IV.8
Perú: estratos laborales, según indicadores de vulnerabilidad, 2004 y 2011^a
(En porcentajes)

Secciones	2004			2011		
	Tradicional	Intermedio y moderno	Total ^b	Tradicional	Intermedio y moderno	Total ^b
Riesgo de retorno a la pobreza						
Retorna	36,6	24,1	32,6	39,8	12,9	32,1
No retorna	63,4	75,9	67,4	60,2	87,1	67,9
¿Considera que sus ingresos son estables?						
Ingresos no estables	91,0	68,2	81,8	86,9	57,8	74,9
Ingresos estables	9,0	31,8	18,2	13,1	42,2	25,1
Estructura del ingreso (en porcentajes del ingreso total)						
Ingreso per cápita mensual (en nuevos soles)	326,2	586,6	470,9	582,6	1.037,5	765,4
Ingreso laboral	64,1	82,7	57,9	67,9	74,4	63,3
Salario por trabajo	98,8	90,1	94,2	98,6	91,4	94,9
Beneficios sociales	1,2	9,9	5,8	1,4	8,6	5,1
Ingreso por transferencias	14,3	9,6	17,8	12,0	8,4	14,9
Otros ingresos	21,6	21,4	24,3	20,1	17,1	21,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

^b En el total de hogares se consideran también hogares con jefes de hogar desempleados e inactivos.

Otros indicadores calculados van en la misma línea y permiten entender el resultado anterior (en estos casos también se juntan los sectores intermedio y moderno para dotar de unidad analítica al cuadro). Por ejemplo, en 2011, alrededor del 75% de los hogares del Perú considera sus ingresos como inestables. Esta cifra, sin embargo, es ciertamente mayor entre los hogares cuyos ingresos dependen del sector tradicional (87%) si se compara con los sectores intermedio y moderno (58%). Asimismo, si bien los ingresos se consideran ahora más estables que antes (el indicador a nivel nacional en 2004 era del 82%), la mejora ha sido notable en el caso de los sectores intermedio y moderno (parten de una base del 68%) frente a los tradicionales (parten de una base del 91%). Esta evidencia es ratificada por la observación previa que habían hecho Pascó-Font y Saavedra (2001) y Chacaltana (2000) sobre la inestabilidad de los puestos de trabajo, que tendía a incidir en mayor medida en los empleos en empresas informales o de menor tamaño.

Con esta información se puede interpretar con mayor claridad la composición de ingresos presentada al final del cuadro. Los trabajadores tradicionales en el Perú dependen críticamente de los salarios o las remuneraciones que pueden obtener por su trabajo. A diferencia de los sectores intermedio y moderno, cuyo ingreso laboral se compone en un 91% de salarios y en un 9% de beneficios sociales, en el sector tradicional, casi el 100% corresponde a salarios. Por ello, no resulta sorprendente la necesidad de contar con estrategias alternativas de cobertura (transferencias públicas o privadas u otros ingresos de diversa índole), que representan poco más del 32% con respecto al ingreso familiar total. Esta cifra resulta ligeramente superior a la registrada en el caso de los sectores intermedio y moderno (alrededor del 25%). La diferencia es que mientras que los beneficios sociales, al formar parte de la remuneración global, son ingresos estables en el tiempo, los “otros” ingresos no lo son. Esta estructura se ha mantenido prácticamente inalterada con el correr de los años. Ya sea por la propia naturaleza de sus remuneraciones o por las estrategias de cobertura, los ingresos del sector tradicional son más volátiles y al parecer esta condición ha cambiado poco, por más que el nivel ahora sea más alto que antes.

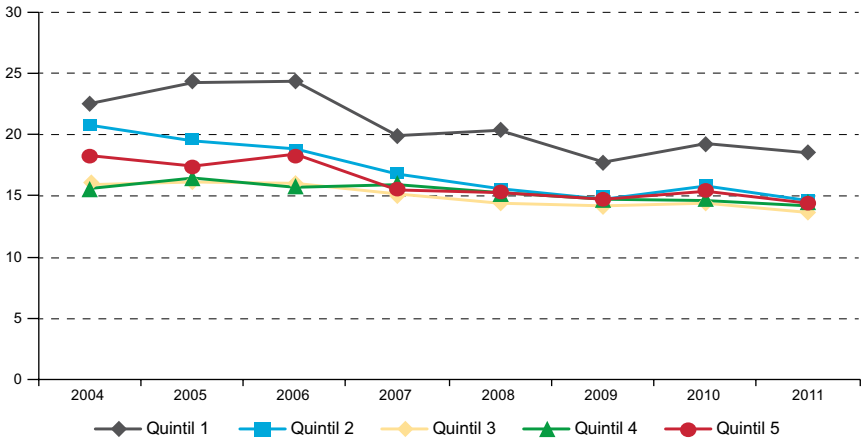
Sobre la base de la información anterior, y siguiendo el enfoque analítico de Infante y Sunkel (2009), se identifica al ingreso autónomo como aquel que no depende de transferencias de ninguna clase. Es decir, en el caso peruano, el ingreso autónomo medio sería del orden del 85% del ingreso medio familiar per cápita, cifra que en el caso de los hogares que dependen del segmento tradicional se ubicaría alrededor del 88% y en el caso de los hogares que dependen de los segmentos intermedio y moderno rondaría el 91%, lo que revela cierta progresividad de las transferencias si es que, como hemos analizado, el sector tradicional congrega a los trabajadores más vulnerables. En el gráfico IV.7 se formaliza este hallazgo a partir del estudio de los quintiles de ingreso. Al respecto, en el gráfico IV.7.b se observa que, efectivamente, hay una mayor incidencia de transferencias públicas en la medida en que el hogar pertenece a un quintil inferior de ingresos. Sin embargo, es importante reconocer que la diferencia es más clara entre el quintil 1 (el 20% más pobre) y el resto de los quintiles que entre los quintiles 2 al 5. En este último caso, la progresividad de las transferencias tiende a perderse. Un segundo dato importante que revela el gráfico IV.7 es que, en promedio, y para cada uno de los quintiles, la importancia de las transferencias en el ingreso total ha ido disminuyendo.

Gráfico IV.7
Perú: incidencia de transferencias públicas y privadas, 2004-2011^a
(En porcentajes del total de ingresos)

A. Ingreso por transferencias



B. Ingreso por transferencias, según quintiles



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

El hallazgo anterior se observa también en el gráfico IV.8, donde se comparan los niveles de ingreso con y sin transferencias y las tasas de crecimiento anuales asociadas. En general, se observa que las transferencias cumplen un papel bastante limitado en lo que respecta a suavizar la volatilidad de los ingresos y denotan un comportamiento muy correlacionado al nivel de ingresos general. Del mismo modo, en el gráfico IV.9 se han calculado las tasas de pobreza y los coeficientes de Gini con y sin transferencias y se encuentra que sin las transferencias, las tasas de pobreza pasarían del 28% al 34% (una diferencia de 6 puntos porcentuales) y el coeficiente de Gini subiría de 0,40 a 0,41. Es decir que si bien pueden ser una estrategia interesante para sostener el nivel de ingresos de un grupo importante alrededor de la línea de pobreza (y, por ende, afectar la tasa de manera importante), su efecto distributivo es más limitado.

Gráfico IV.8

Perú: efecto de las transferencias en el nivel y crecimiento de los ingresos, 2004-2011^a
(Promedio per cápita mensual)

A. Ingreso con y sin transferencias
(En nuevos soles)

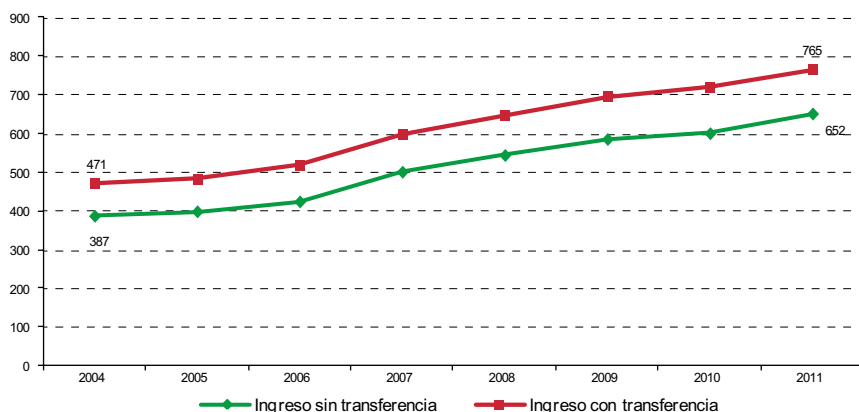
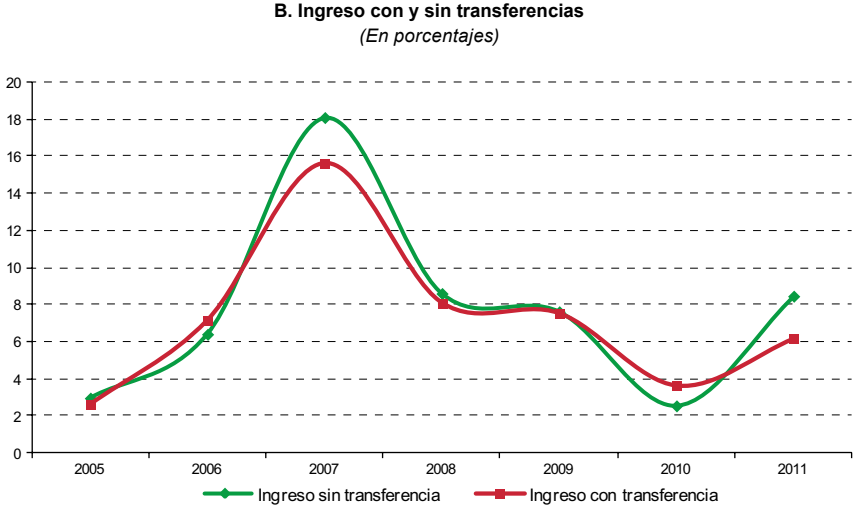


Gráfico IV.8 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

Gráfico IV.9 Perú: efecto de las transferencias en la pobreza y la desigualdad, 2004-2011^a

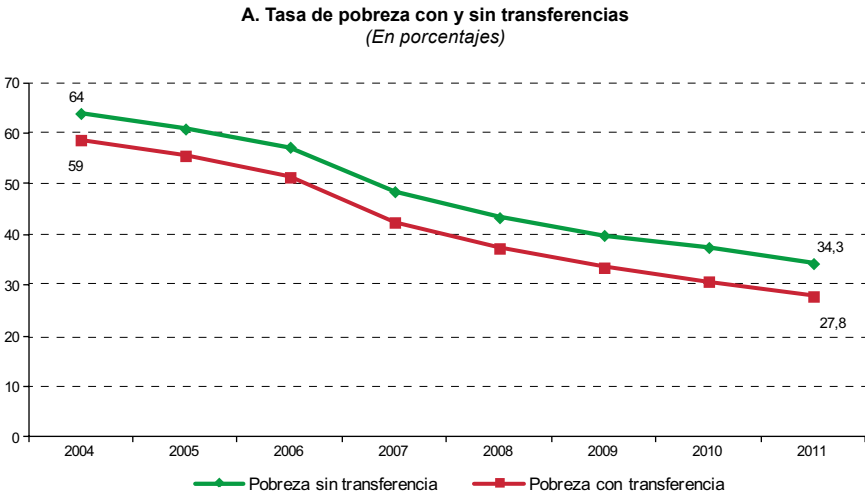
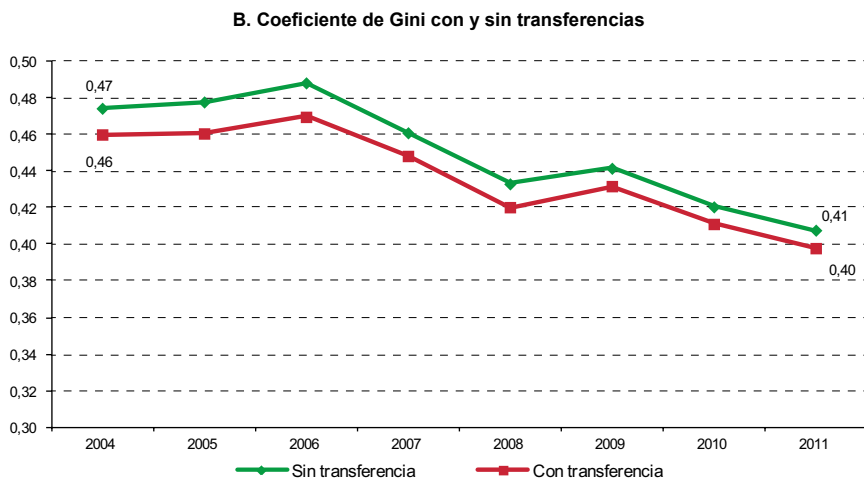


Gráfico IV.9 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011.

^a Indicadores calculados sobre la base del total de hogares.

En conclusión, en los últimos años, el crecimiento económico del Perú ha ido acompañado de importantes reducciones en los niveles de pobreza monetaria y, en menor medida, de niveles más bajos de desigualdad. Como es posible intuir, estos cambios han tenido que pasar de algún u otro modo a través del mercado de trabajo, que también ha tenido una evolución favorable. Al respecto, se pueden identificar dos tipos de transformaciones: de escala (cantidad de empleo e ingresos) y estructura (tipo de empleo). Los cambios en cantidad de trabajadores y nivel de remuneraciones son notorios y muy importantes: la tasa de desempleo ha bajado del 9% en 2004 al 6% en 2011 y los salarios han mostrado incrementos medios del orden del 5% cada año. Además, este aumento ha sido progresivo y ha sido mayor en los segmentos de más bajos ingresos iniciales, lo que ha posibilitado, entre otras cosas, un descenso en las tasas de subempleo. Sin embargo, la situación es menos clara en el caso de la estructura laboral, que se ha mostrado muy poco sensible al crecimiento económico. Se ha identificado que los puestos de trabajo informales y de baja productividad, a pesar de que se han reducido, siguen absorbiendo a la mayoría de los trabajadores, con las consecuencias sociales que ello trae: escasa cobertura de la protección social, inestabilidad en los ingresos y mayores niveles de vulnerabilidad frente a choques. Por ello, en este contexto, la estructura del mercado de trabajo se estaría constituyendo como un factor limitante para la consolidación de las transformaciones sociales experimentadas.

C. Situación actual de la protección social en el Perú

A partir del análisis planteado, se puede intuir que en la sociedad peruana existen serias deficiencias de cobertura en términos de protección social, una situación muy determinada por los altos niveles de informalidad y la baja productividad de importantes segmentos laborales. En esta sección se profundiza esta idea y se revisa la situación de la protección social desde el enfoque de las garantías del piso de protección social propuestas por la OIT. El objetivo es revisar los niveles de protección social asociados a cada una de estas garantías, identificando las brechas de cobertura y calidad para el caso peruano. Al respecto, vale la pena iniciar la discusión con algunas definiciones metodológicas.

Primero, la definición de garantías se corresponde con las estipuladas en la Recomendación núm. 202 de la OIT, según el siguiente detalle:

- Garantía 1: seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios.
- Garantía 2: seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas de edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.
- Garantía 3: acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial (incluida la atención de la maternidad), que cumpla con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.
- Garantía 4: seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un mínimo definido en el plano nacional.

En segundo lugar, como se mencionó, se organiza la población en virtud de un enfoque del ciclo de vida, para lo cual se han identificado tres grupos: de 0 a 17 años, de 18 a 64 años y de 65 años o más. El grupo de 0 a 17 años permitirá identificar las garantías asociadas a la seguridad del ingreso para los niños, el grupo de 18 a 64 años permitirá identificar las categorías asociadas a la seguridad del ingreso para la población en edad de trabajar y el grupo de 65 años o más permitirá identificar las garantías asociadas a los adultos mayores. Las garantías asociadas a la cobertura de servicios de salud esenciales se asumen transversales a todos los grupos etarios identificados.

En tercer término hay que considerar que no es posible hacer una identificación precisa de los niveles de cobertura de estas garantías con el

nivel de información que se tiene a partir de las encuestas de hogares. Por este motivo, se ha debido realizar una sobresimplificación de la realidad para aproximarlos. En concreto, se definen los siguientes criterios de subcobertura para cada garantía:

- Garantía 1: niños de 0 a 17 años que provienen de hogares pobres (con ingresos por debajo del valor de una canasta básica de consumo).
- Garantía 2: población de 18 a 64 años que proviene de hogares pobres (con ingresos por debajo del valor de una canasta básica de consumo) o que siendo no pobre no está en planilla (excluido el quintil 5 de ingresos).
- Garantía 3: total de la población peruana sin seguro y población que presentó algún tipo de enfermedad y no recurrió a un centro de salud por razones económicas y de oferta (en ambos casos se excluye al quintil 5 de ingresos).
- Garantía 4: población de 65 años o más que proviene de hogares pobres (con ingresos por debajo del valor de una canasta básica de consumo) o que siendo no pobre no está afiliada a un sistema de jubilación (excluido el quintil 5 de ingresos).

Como se desprende de la categorización anterior, la definición de subcobertura en cada caso se realiza una vez considerados los esquemas públicos no contributivos de protección, los programas sociales o cualquier otra transferencia pública.

De acuerdo con la definición adoptada en este estudio, casi el 61% de la población peruana (18 millones de personas) presentaría algún tipo de desprotección social o, lo que es lo mismo, no contaría con cobertura adecuada en términos de las garantías del piso de protección social promovidos por la OIT. Por grupos etarios, la mayor incidencia estaría asociada a las personas adultas (poco más del 60% u 11 millones), mientras que en el caso de los niños y los adultos mayores la desprotección sería del alrededor del 50% (5,5 millones en el caso de niños y 1,5 millones en el caso de adultos mayores).

En el caso de cada una de las garantías analizadas, casi cuatro millones de niños (38%) no presentan seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a alimentación, educación, cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios. Además, 10 millones de adultos (56%) no tienen seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, o no cuentan con coberturas adecuadas ante distintas contingencias sociales, como desempleo, invalidez, enfermedad o maternidad. Asimismo, 10 millones de personas

Cuadro IV.9
Perú: pisos de protección social y ciclo de vida, 2011^a

Secciones	Niños		Adultos		Adultos mayores		Total (en porcentajes de la población)
	(en miles)	(en porcentajes de la población)	(en miles)	(en porcentajes de la población)	(en miles)	(en porcentajes de la población)	
Población total	10 072	100,0	17 119	100,0	2 752	100,0	29 944 100,0
Total desprotegidos	5 563	55,2	10 985	64,2	1 561	56,7	18 109 60,5
Brecha por garantías							
Garantía 1	3 796	37,7	-	-	-	-	3 796 12,7
Garantía 2	-	-	9 635	56,3	-	-	9 635 32,2
Garantía 3	2 791	27,7	6 737	39,4	949,2	33,7	10 477 35,0
Garantía 4	-	-	-	-	1 457	52,9	1 457 4,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011, y del padrón de afiliados del programa Pensión 65.

^a Para aproximar la cobertura de pensiones en adultos mayores a través del programa Pensión 65 se utilizan los datos del padrón de afiliados a diciembre de 2011 y se suman a los resultados calculados a partir de la ENAHOG, asumiendo que el programa se encuentra bien focalizado.

(35%) no cuentan con acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional que constituyan una atención de salud esencial, incluida la atención de maternidad, y que cumplan con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Finalmente, 1,5 millones de ancianos (53%) no presentan seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un mínimo definido en el plano nacional.

Planteado el problema de desprotección social en el Perú, en las siguientes secciones de este capítulo se repasan, en forma de inventariado general, las políticas, los programas y los instrumentos legales que se han diseñado para atender cada una de las garantías. Asimismo, se reflexiona respecto de la calidad de estos aspectos institucionales y los problemas operativos o de gestión que pudieran estar afectando su real efectividad en el logro de los objetivos de cobertura para los que han sido diseñados. En la última parte de este capítulo se seleccionan dos garantías (3 y 4) para analizar los espacios de cobertura proyectados y el costo fiscal asociado.

1. Garantía 1: Seguridad básica del ingreso para los niños

Como se mencionó, de acuerdo con la Recomendación núm. 202 de la OIT, la garantía 1 implica ofrecer seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios. Para analizar la situación del Perú respecto de esta garantía es necesario partir de las políticas públicas destinadas a atender a la población infantil. Al respecto, la discusión se ordena en torno a la naturaleza de cada política: universal o focalizada.

En el cuadro IV.10 se presenta un esquema general. Se entiende que existen dos políticas públicas universales fundamentales orientadas a atender a los niños y adolescentes de 0 a 17 años: educación (cuyo ente rector es el Ministerio de Educación) y salud (cuyo ente rector es el Ministerio de Salud). En esta sección nos enfocamos en la educación y dejamos en suspenso el análisis del sector de la salud para retomarlo desde una visión más integral a propósito de la garantía 3. A nivel de políticas públicas focalizadas de atención a la infancia, se propone ordenarlas en términos de sus objetivos: principales y secundarios. Así, se identifican como programas emblemáticos aquellos orientados a atender necesidades de salud y nutrición, educación, asistencia social y subsidios monetarios. De este modo, se puede argumentar que el diseño institucional del Perú a nivel de políticas públicas universales y focalizadas cubre (por lo menos a nivel descriptivo) el tipo de garantías que pretenden los pisos de protección social en el caso de la infancia. Sin embargo, como veremos a continuación, si bien las políticas públicas peruanas cubren los aspectos mencionados, persisten brechas de cobertura y calidad.

Cuadro IV.10

Perú: políticas públicas de atención a la infancia

Tipo de política	Objetivo	Descripción
Políticas universales	Educación (Ministerio de Educación)	<p>El Ministerio de Educación es el órgano rector del sector y tiene a su cargo el 85% del servicio educativo que se ofrece en el Perú. Su misión es promover el desarrollo de las personas a través de un nuevo sistema educativo en el que las capacidades individuales se vean fortalecidas mediante una formación integral y permanente. Entre sus funciones está la formulación de políticas nacionales de educación, a partir de las cuales ejerce sus atribuciones normativas sobre todo el sistema sectorial y garantiza su cumplimiento mediante adecuadas supervisiones. Además, como parte de los Programas Presupuestales Estratégicos (PPE) y en virtud de la Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, a su amparo se creó el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA), orientado al logro de metas de aprendizaje en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria. La estructura del Ministerio de Educación es la siguiente: i) Viceministerio de Gestión Pedagógica, cuyos órganos dependientes son: Educación Básica Regular (inicial, primaria y secundaria); Educación Básica Alternativa; Educación Superior Técnico Profesional (educación técnica, superior en formación inicial y coordinación con el sistema universitario); Educación Básica Especial; Educación Comunitaria y Ambiental (valorar aprendizajes en organizaciones de la sociedad civil, así como normar y coordinar la educación ambiental); Educación Intercultural Bilingüe y Rural (en las etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas del sistema educativo nacional); Investigación, Supervisión y Documentación Educativa; Tutoría y Orientación Educativa (en educación básica); Promoción Escolar, Cultura y Deporte (en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, con la participación de la sociedad civil) y el Proyecto Huascarán (que desarrolla, ejecuta, evalúa y supervisa una red nacional, moderna y confiable, con acceso a todas las fuentes de información y comunicación, con el fin de mejorar la calidad educativa); y ii) Viceministerio de Gestión Institucional, cuyos órganos dependientes son: Coordinación Regional (coordinar y evaluar la gestión de las instancias descentralizadas, articulando acciones con los niveles de gobierno regional y local); Infraestructura Educativa (formulación del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, en coordinación con la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa); Cooperación Internacional; Apoyo a la Administración de la Educación (políticas, estrategias y normas para preservar la unidad de gestión del sistema educativo nacional; desarrollo de políticas de fortalecimiento institucional, organizacional y programas de capacitación en gestión) y la Oficina General de Ética Pública y Transparencia (prevención y "moralización" de gestión).</p>
	Salud (Ministerio de Salud)	<p>El Ministerio de Salud tiene la misión de proteger la dignidad personal, mediante la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades y la garantía de la atención integral de salud de todos los habitantes del país, proponiendo y conduciendo los lineamientos de políticas sanitarias en concertación con todos los sectores públicos y los actores sociales. La estructura del Ministerio de Salud consta de órganos del sector y órganos desconcentrados: i) Órgano del sector: 1. Alta dirección (Despacho Ministerial, Despacho Viceministerial, Secretaría General, Defensoría de la Salud y Transparencia, y Oficina de Descentralización); 2. Órgano consultivo (Consejo Nacional de Salud y Secretaría de Coordinación); 3. Órgano de control (Órgano de Control Institucional, Oficina de Control de Normatividad Técnica en Salud y Oficina de Control Administrativo y Financiero); 4. Órgano de defensa judicial (Procuraduría Pública); 5. Órgano de asesoría (Oficina General de Planeamiento y Presupuesto; Oficina de Planeamiento y Gestión Institucional, Oficina de Organización, Oficina de Presupuesto y Oficina de Proyectos de Inversión y Oficina General de Cooperación Internacional; Oficina General de Asesoría Jurídica y Oficina General de Defensa Nacional); 6. Órgano de apoyo (Oficina General de Administración, Oficina General de Estadística e Informática); 7. Órgano de línea (Dirección General de Salud de las Personas, Dirección General de Salud Ambiental, Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas, Dirección General de Epidemiología, Dirección General de Promoción de la Salud, Dirección General de Infraestructura y Dirección General de Gestión del Desarrollo de Recursos Humanos); ii) Órganos desconcentrados: 1. Direcciones de Salud (Dirección de Salud II Lima Sur, Dirección de Salud IV Lima Este y Dirección de Salud V Lima Ciudad), Dirección de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud; 2. Institutos Especializados (Instituto Nacional de Salud del Niño, Instituto Nacional de Salud Mental, Instituto Nacional de Rehabilitación, Instituto Nacional de Ciencias Neurológicas, Instituto Nacional de Oftalmología e Instituto Nacional Materno Perinatal).</p>

Cuadro IV.10 (continuación)

Tipo de política	Objetivo	Descripción
Políticas focalizadas	Salud y nutrición	<p>Con la Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, y como parte de los Programas Presupuestales Estratégicos (PPE), se creó el Programa Presupuestal Salud Materno Neonatal (SMNN) y el Programa Articulado Nacional (PAN), orientados a la protección de la infancia y la reducción de la mortalidad y morbilidad maternoinfantil. El SMNN está enfocado en mujeres en edad fértil, en gestantes y en niños y niñas con menos de 28 días de nacidos, y sus objetivos son: i) brindar atención universal a niños y adolescentes, y poner a disposición servicios de planificación familiar; ii) ofrecer atención prenatal de calidad, identificando factores de riesgo; iii) asegurar la atención del parto y del recién nacido por parte de personal calificado, y iv) fortalecer los servicios de atención obstétrica básica. Por su parte, el PAN se compone de un conjunto de intervenciones articuladas entre el Ministerio de Salud (rector del programa), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Seguro Integral de Salud (SIS) y los gobiernos regionales y locales. Se orienta a niños menores de 5 años en situación de pobreza y pobreza extrema. En 2008 se estableció una clasificación de prioridad entre departamentos y se asignó más dinero a los que presentaban mayor incidencia de pobreza y desnutrición. Sus objetivos se dividen en: i) resultado final (importancia de reducir la desnutrición crónica de niños menores de 5 años), ii) resultados intermedios (importancia de reducir la morbilidad por infección respiratoria aguda e infección diarreica aguda, y mejora en la alimentación y nutrición de los menores de 36 meses) y iii) resultados inmediatos (entre otras cosas, se busca lograr una mejor gestión de la estrategia nutricional, la disponibilidad de alimentos de calidad para los menores de 36 meses, la mejora en la nutrición de la gestante, y el acceso y uso de agua segura).</p> <p>El Seguro Integral de Salud se creó el 29 de enero de 2002, bajo la Ley núm. 27657, como organismo público descentralizado del Ministerio de Salud; por la fusión del Seguro Escolar Gratuito (SEG) (un seguro creado en 1997, que cubría a estudiantes de colegios públicos) y del Seguro Materno Infantil (un seguro creado en 1998, que cubría a gestantes y menores de 5 años), ante la detección de problemas de focalización y cobertura, respectivamente. En julio de 2005, mediante la Ley núm. 28588-2005, se incorporó al Seguro Integral de Salud a la población pobre y pobre extrema mayor de 17 años. El grupo objetivo son los niños sin seguro de salud y se da prioridad a las poblaciones vulnerables en situación de pobreza y pobreza extrema. El Seguro Integral de Salud busca mejorar la eficiencia en la asignación de recursos públicos e implementar instrumentos de identificación del usuario, priorizando el componente maternoinfantil. Ofrece dos tipos de seguros: i) seguro gratuito o subsidiado (se califica al ser pobre y pobre extremo y no hay límite edad) y ii) seguro semisubsidado (dirigido a las personas con limitada capacidad de pago, con un límite de edad de 65 años).</p> <p>El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (Juntos) es un programa de transferencias monetarias creado el 7 de abril de 2005 bajo el Decreto Supremo núm. 032-2005-PCM. La estructura de este programa se modificó en 2005 y mediante Resolución Suprema 004-2012-PCM de enero de 2012 se dispuso su transferencia de la Presidencia de la República al Consejo de Ministros al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Se enfoca en hogares pobres y pobres extremos de zonas urbanas y rurales, con niñas y niños de hasta 19 años o mujeres en estado de gestación. Juntos es un programa condicionado que tiene por objeto contribuir a la reducción de la pobreza y entre sus enfoques está el mejor acceso a salud y nutrición mediante la entrega de incentivos económicos que, además, mejoren la capacidad de consumo de las familias beneficiarias. Actualmente, el incentivo monetario es de 200 nuevos soles bimensuales para los hogares que respeten la corresponsabilidad de cumplir regularmente con los controles de salud de los niños. La focalización del programa se realiza en cuatro etapas: geográfica (selección de distritos de mayor pobreza), hogares (selección de hogares del grupo objetivo), comunal (validación de la comunidad de los beneficiarios) y autoselección (los hogares finalmente deciden si quieren participar o no).</p> <p>El Programa Vaso de Leche surgió de la expectativa de suplir la escasa cobertura de los programas maternoinfantiles, como el Proyecto de Desarrollo Integral con Apoyo Alimentario (PRODIA) y el Programa de Atención Médica Integral (PAMI), y la desactivación del Programa de Alimentación Escolar (PAE). El 4 de enero de 1985, a través de la Ley núm. 24059, se creó este programa de asistencia alimentaria maternoinfantil en todos los municipios provinciales del país. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el encargado de establecer las transferencias de recursos para el financiamiento del programa, que tiene como prioridad la atención de la población maternoinfantil, los niños</p>

Cuadro IV.10 (continuación)

Tipo de política	Objetivo	Descripción
	Salud y nutrición	<p>de 0 a 6 años y las madres gestantes y en período de lactancia. Si quedan recursos disponibles tras haber atendido a esa población, se puede atender a niños de entre 7 y 13 años, adultos mayores y enfermos de tuberculosis. Las metas de este programa son: i) contribuir a mejorar el nivel nutricional y la calidad de vida; ii) reducir la mortalidad infantil; iii) suministrar diariamente una ración complementaria al grupo prioritario; iv) fomentar la lactancia materna; v) estimular el desarrollo de la organización comunal, en especial de la población femenina, que posibilite acciones que eleven el nivel de vida y la conciencia; vi) promover la educación en materia de salud y nutrición con énfasis en la preservación de la diarrea; y vii) fomentar la demanda de servicios de salud prestados a la comunidad.</p> <p>El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) se creó en 1992 a cargo del entonces denominado Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH). A inicios de 2012, debido a inconvenientes relacionados con su sistema de compra unificada y filtraciones, el gobierno decidió cerrar el PRONAA. Como reemplazo, el 31 de mayo de 2012, bajo el Decreto Supremo núm. 008-2012, se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. El programa atiende a niñas y niños de instituciones educativas públicas de nivel inicial, a partir de los 3 años, y de primaria. Entre los enfoques de Qali Warma está el de salud y nutrición, por el cual brinda servicio alimentario a los matriculados en instituciones educativas públicas a fin de mejorar la ingesta de alimentos y fomentar los hábitos alimenticios saludables, promoviendo la participación y la corresponsabilidad de la comunidad local. El primer componente de intervención es el componente alimentario, mediante desayunos y almuerzos escolares.</p>
Políticas focalizadas	Educación	<p>El proyecto Wawa Wasi se creó en 1993 para la atención integral de los menores de 3 años de las zonas urbanas del país, como "hogares educativos comunitarios" a cargo del Ministerio de Educación y con otra versión de "hogares comunitarios" a cargo del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), ambos con aporte técnico y financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Con el fin de fortalecer el programa, el 24 de marzo de 2012, bajo el Decreto Supremo núm. 003-2012, se creó el Programa Nacional Cuna Más (PNCM), que busca cubrir a niños de 0 a 3 años de zonas rurales, bajo la dirección del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. El Programa Nacional Cuna Más busca atender, en el caso de cuidado diurno, a niños y niñas menores de 36 meses pobres o pobres extremos, y en el caso de acompañamiento, a familias y hogares en situación de pobreza o pobreza extrema con niños menores de 36 meses. El programa propone como intervención educativa: i) incrementar el desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de las niñas y los niños menores de 36 meses en zonas de pobreza y pobreza extrema, y ii) mejorar los conocimientos y las prácticas de las familias para el cuidado y aprendizaje de las niñas y los niños menores de 36 meses. La primera modalidad de intervención y con enfoque educativo es el cuidado diurno, un servicio de cuidado durante el día en el que se brinda atención de salud, nutrición, cuidado y aprendizaje.</p> <p>El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, que atiende a niñas y niños de instituciones educativas públicas de nivel inicial, a partir de los 3 años, y de primaria, tiene un segundo enfoque por el que brinda un complemento educativo a los matriculados en instituciones educativas públicas para contribuir a mejorar la atención en clase, así como la asistencia y permanencia escolar. Este es el segundo componente de intervención, el educativo, mediante la promoción de hábitos alimentarios y apoyo docente.</p> <p>El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (Juntos) es un programa condicionado cuyo objeto es contribuir a la reducción de la pobreza. Entre sus enfoques está la promoción de acceso a la educación mediante la entrega de incentivos económicos que, además, mejoren la capacidad de consumo de las familias beneficiarias. Actualmente, el incentivo monetario es de 200 nuevos soles bimensuales para los hogares que respeten la corresponsabilidad de enviar a los niños a la escuela. La focalización del programa se realiza en cuatro etapas: geográfica (selección de distritos de mayor pobreza), hogares (selección de hogares del grupo objetivo), comunal (validación de la comunidad de los beneficiarios) y autoselección (los hogares finalmente deciden si quieren participar o no).</p>

Cuadro IV.10 (conclusión)

Tipo de política	Objetivo	Descripción
	Asistencia social	<p>El Programa Nacional Cuna Más (PNCM) propone como intervención para su enfoque de asistencia social fortalecer el vínculo afectivo entre la madre, el padre y el cuidador y la niña o el niño. Esta segunda modalidad de intervención del programa es el acompañamiento a familias, para hogares en pobreza o pobreza extrema con niños menores de 36 meses, en los que se brinda capacitación a padres de familia o cuidadores en materia de cuidado infantil, sobre la base de visitas a hogares y centros comunales.</p> <p>Desde 1939, el gobierno ha trabajado en el cuidado y la protección de niños huérfanos bajo el Programa Unión de Obras de Asistencia Social. En 1981, bajo el Decreto Legislativo núm. 118, este órgano adoptó el nombre de Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF). Tras la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el INABIF se incorporó a su estructura como un organismo público y descentralizado. Sin embargo, con el cambio de la denominación del ministerio, actualmente el INABIF es un programa del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Este se orienta a atender a niñas, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos, adultos mayores y, en general, a todas las personas en situación de riesgo y abandono o con problemas psicosociales o físicos que menoscaben su desarrollo humano. El programa tiene por objeto promover la adquisición de capacidades que permitan a niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores en condiciones de pobreza extrema y riesgo social lograr un empoderamiento que los oriente hacia el desarrollo integral, la autonomía, la integración familiar y la generación de ingresos en el ámbito nacional.</p> <p>El Programa Nacional Yachay se creó en septiembre de 2012 bajo el Decreto Supremo núm. 005-2012-MIMP en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. En febrero de 2013 fue modificado bajo el Decreto Supremo núm. 001-2013-MIMP para que forme parte de la Administración Nivel Central del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en vez del INABIF. El programa se enfoca en niñas, niños y adolescentes, con o sin vínculo familiar, que se encuentren socializando en la calle en forma total o parcial. El propósito del programa es restituir los derechos a estas personas para que logren un desarrollo integral, y así prevenir y reducir su exposición a riesgos. De manera específica, el programa tiene por objeto: i) brindar atención especializada y activar la red de protección integral a nivel local; ii) fortalecer los vínculos con la familia, siempre que esto no implique un riesgo para la integridad física o psicológica; iii) fortalecer y desarrollar estrategias para garantizar el desarrollo integral de los niños; iv) implementar estrategias de empoderamiento que generen cambios de actitud frente a la problemática de los niños; v) formular y aprobar protocolos de intervención especializados en el marco del programa; vi) promover la intervención articulada de las entidades que correspondan, alineándolas a la política pública de atención integral de los niños, y vii) atentar la participación y cooperación de la comunidad y el sector privado en la implementación del programa.</p>
Políticas focalizadas	Subsidios monetarios	<p>El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (Juntos) es un programa de transferencias monetarias que otorga subsidios condicionados con la finalidad de contribuir a la reducción de la pobreza. El propósito es romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema mediante la entrega de incentivos económicos que mejoren la capacidad de consumo de las familias beneficiarias. Actualmente, el incentivo monetario entregado es de 200 nuevos soles bimensuales. La focalización del programa se realiza en cuatro etapas: geográfica (selección de distritos de mayor pobreza), hogares (selección de hogares del grupo objetivo), comunal (validación de la comunidad de los beneficiarios) y autoselección (los hogares finalmente deciden si quieren participar o no).</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Salud del Perú (Minsa), el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres (JUNTOS), el Programa Nacional Yachay, el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), el Programa Nacional Cuna Más, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (Qali Warma), el Programa Presupuestal Estratégico Salud Materno Neonatal, el Programa Articulado Nutricional (PAN), el Seguro Integral de Salud (SIS) y el Ministerio de Educación (MINEDU).

Respecto del sistema educativo del Perú, se revisan los indicadores de cobertura y calidad, de modo que se pueda identificar claramente la incidencia de las brechas. En el cuadro IV.11 se presentan los indicadores de cobertura (asistencia y atraso escolar) para tres grupos etarios: de 3 a 5 años (inicial), de 6 a 11 años (primaria) y de 12 a 17 años (secundaria). En materia de asistencia escolar, en general se observan niveles medios de cobertura bastante adecuados. En todo el Perú, la asistencia escolar alcanza al 88%; es decir que únicamente el 12% de los niños en edad escolar (de 3 a 17 años) no asisten a la escuela. Las cifras son aún mejores en el caso de los niños en edad de asistir a la educación primaria, cuyos niveles de cobertura educativa alcanzan el 98%. Con estas cifras es posible concluir que la cobertura en este grado de estudios es casi universal tanto en las zonas urbanas (98,4%) como rurales (97,2%) y para hombres (97,9%) y mujeres (98,1%). Las cifras de asistencia son menores, aunque todavía elevadas, en el caso de los adolescentes (85,3%), donde se verifica una ligera brecha geográfica en contra de las zonas rurales. Mucho menor es la asistencia en el caso de la educación inicial, ya que solo el 73,4% de los niños de 3 a 5 años asiste a la escuela. Además, en este segmento se observan brechas de cobertura pronunciadas en contra de las zonas rurales y una ligera brecha de género.

Cuadro IV.11
Perú: indicadores de cobertura del sistema educativo, 2011
(En porcentajes)

Secciones	Asistencia				Atraso		
	De 3 a 5 años	De 6 a 11 años	De 12 a 17 años	Total	De 6 a 12 años	De 13 a 17 años	Total
Total	73,4	98,0	85,3	88,0	22,3	42,1	31,3
Hombre	74,3	97,9	85,2	88,0	23,4	45,9	33,8
Mujer	72,3	98,1	85,3	88,0	21,1	38,0	28,7
Urbano	78,2	98,4	86,3	89,3	16,5	33,9	24,5
Hombre	79,3	98,3	85,9	89,2	17,5	38,9	27,6
Mujer	77,0	98,5	86,6	89,4	15,5	28,5	21,4
Rural	61,3	97,2	83,1	85,3	33,7	59,9	45,2
Hombre	61,5	97,1	83,8	85,6	34,6	60,9	46,2
Mujer	61,2	97,2	82,4	84,8	32,6	58,8	44,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011.

La realidad es diferente en lo que respecta al atraso escolar, definido como la proporción de niños o adolescentes con un logro educativo —en términos de nivel alcanzado— por debajo del normativo para su edad. Se observa que, en promedio, los niños y adolescentes de entre 6 y 17 años cuyo logro educativo está por debajo del normativo es de alrededor del

31% y esta cifra es incluso superior al 40% en el caso de los adolescentes. Asimismo, si bien tampoco se nota una clara brecha en términos de género, sí hay una mayor incidencia del atraso en zonas rurales, donde el nivel de atraso se ubica muy cerca del 60%.

Si bien a partir de las cifras de asistencia se puede afirmar que, en promedio, la población en edad escolar del Perú asiste a la escuela, a partir de las cifras de atraso también se puede afirmar que una proporción importante no asiste en el grado que le corresponde. La importancia de la variable de atraso en el análisis se asocia a que muchas veces este termina en deserción, es decir que los niños terminan abandonando la escuela (véase una discusión de este proceso en las revisiones de la literatura de Cuenca, 2008 y Rodríguez, 2012). Al respecto, por ejemplo, Pariguana (2011) sostiene que el problema de abandono tiende a explicarse, sobre todo, por la capacidad económica del hogar y por el nivel educativo de los padres. Esta conclusión es similar a la que llegan Cueto y otros (2007), Rodríguez y Vargas (2008), Lavado y Gallegos (2005), Danigno (2005) y López de Castilla (2005). Además, Alcázar (2008) e INEI/OIT (2002) explican que el abandono de la escuela tiene como correlato la decisión de trabajar como estrategia para complementar los ingresos familiares.

Por este motivo, no resultan sorprendentes los resultados del cuadro IV.12, donde se detalla que las principales razones asociadas a la inasistencia escolar (además de las académicas) son aquellas relacionadas con factores económicos. Se comprueba que casi el 30% de la población escolar que no asiste a la escuela no lo hace porque está trabajando o porque la familia enfrenta problemas económicos. Esta incidencia es ciertamente mayor en la medida en que los niños avanzan en edad. Por ejemplo, en el caso de los adolescentes de hasta 17 años, las razones económicas explican casi el 40% de la inasistencia, una cifra muy superior al 16% en el caso de los niños de 3 a 5 años o el 27% en el caso de los niños de entre 6 y 11 años. Sin embargo, a pesar de esta comprobación, otras razones de relativa importancia son los problemas de oferta, sobre todo en áreas rurales y en el nivel inicial, o los problemas familiares entre las mujeres adolescentes en zonas rurales. En Vásquez y Monge (2008) se estudia este último factor en términos de la brecha de género, que tiene raíces en la decisión de los padres de priorizar los quehaceres del hogar sobre la educación de sus hijas. La información utilizada por los autores estaría justificando la existencia de posibles elementos discriminatorios hacia las mujeres en el mercado educativo, conclusión también recogida por Tovar (1998) y Guerrero y otros (1999).

En el cuadro IV.13 se presentan los indicadores de calidad (rendimiento escolar). Para ello, se utiliza la información de los logros en aprendizaje sobre la base de los exámenes estandarizados aplicados por el

Cuadro IV.12
Perú: razones de inasistencia, 2011
(En porcentajes de la población escolar que no asiste a la escuela)

Secciones	Hombre			Mujer			Total		
	De 3 a 5 años	De 6 a 11 años	De 12 a 17 años	De 3 a 5 años	De 6 a 11 años	De 12 a 17 años	De 3 a 5 años	De 6 a 11 años	De 12 a 17 años
Total									
Oferta ^a	7,6	4,1	1,4	8,3	4,6	1,8	4,5	7,9	4,4
Académico ^b	64,3	4,8	42,5	68,5	0,0	33,6	45,2	66,4	2,5
Económico ^c	16,2	28,6	40,6	15,1	24,2	35,3	26,7	15,6	26,5
Familiar ^d	4,7	6,8	5,3	4,7	16,4	18,8	13,1	4,7	11,3
Otros ^e	7,1	55,7	10,2	3,5	54,9	10,5	10,5	5,3	55,3
Urbano									
Oferta ^a	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,2	0,3	0,0
Académico ^b	63,2	6,5	45,7	69,6	0,0	36,1	46,9	66,3	3,5
Económico ^c	23,2	36,4	37,7	19,6	25,9	34,9	28,6	21,4	31,6
Familiar ^d	6,2	8,2	6,0	6,5	19,7	16,3	12,7	6,3	13,5
Otros ^e	7,5	48,9	10,6	3,9	54,5	12,8	11,6	5,7	51,5
Rural									
Oferta ^a	18,0	8,8	3,9	19,1	9,7	4,9	11,0	18,5	9,2
Académico ^b	66,0	2,8	36,7	66,9	0,0	29,4	42,6	66,4	1,5
Económico ^c	6,7	19,5	45,8	8,7	22,3	36,0	23,8	7,7	20,8
Familiar ^d	2,8	5,3	4,1	3,6	2,2	23,0	13,8	2,5	8,8
Otros ^e	6,6	63,6	9,5	3,0	55,3	6,8	8,8	4,9	59,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2011.

^a No existen centros de enseñanza y para el adulto en el centro poblado.

^b No le interesa el estudio, no tiene edad suficiente, saca bajas notas, ya concluyó sus estudios, lo que enseñan en el centro o los programas educativos no tiene utilidad para conseguir trabajo.

^c Problemas económicos, está trabajando.

^d Problemas familiares, se dedica a quehaceres del hogar.

^e Cumple el servicio militar, por enfermedad o accidente, otros.

Ministerio de Educación para alumnos de segundo grado de primaria. En el cuadro IV.13 se resume el porcentaje de niños con aprendizajes adecuados para el nivel. Se pueden extraer dos conclusiones importantes. La primera es que la calidad de la educación peruana es deficiente. En 2011, solo tres de cada diez niños comprende lo que lee y solo uno de cada diez logra resolver problemas matemáticos diseñados para su edad. Si bien los indicadores se han casi duplicado respecto de los resultados de 2007, queda claro que las deficiencias todavía son muy profundas para considerar el avance como satisfactorio. En segundo lugar, se observan importantes brechas entre la educación urbana y rural. En este último caso, el aprendizaje en comprensión lectora y matemáticas no solo es casi nulo, sino que se ha mantenido constante desde 2007. También se registran brechas entre la educación pública y privada y se obtienen mejores resultados en la segunda (casi el doble en las pruebas de comprensión lectora y matemáticas). De esta situación también dan cuenta Bello y Villarán (2004), quienes describen las profundas deficiencias de la escuela pública.

Cuadro IV.13
Perú: niños con comprensión lectora y aprendizaje en matemáticas, 2007 y 2011
(En porcentajes de niños de segundo grado de primaria)

Secciones	2007		2011	
	Comprensión lectora	Aprendizaje en matemáticas	Comprensión lectora	Aprendizaje en matemáticas
Región				
Urbano	20,9	8,6	36,3	15,8
Rural	5,6	4,6	5,9	3,7
Género				
Mujer	16,9	6,9	32,4	11,9
Hombre	14,9	7,5	27,2	14,5
Entidad				
Pública	11,9	6,3	23,0	11,3
Privada	33,0	11,1	50,3	18,9
Total	15,9	7,2	29,8	13,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del Ministerio de Educación (MINEDU).

En la revisión de la literatura a cargo de Rodríguez (2012) se analizan las razones que permiten explicar los bajos rendimientos o, de manera más precisa, los determinantes del rendimiento escolar. Primero, entre los factores ajenos a la escuela, se destacan la inasistencia y el atraso escolar (que tienden a reducir el rendimiento), así como el nivel socioeconómico o de ingresos de los padres (a menores niveles, menores rendimientos). También son importantes las condiciones de nutrición de

los niños y la violencia familiar¹⁰². Cueto, Jacoby y Pollitt (1997a y 1997b) ya habían presentado evidencia al respecto. En segundo lugar, entre los factores internos de la escuela se destacan la gestión del centro educativo, el equipamiento y la infraestructura¹⁰³. En general, las mejores condiciones tienden a influir de manera positiva en el rendimiento de los niños. Tercero, en un intento por dilucidar la importancia de ambos tipos de razones, Caro (2003) y Benavides y Rodríguez (2006) sostienen que los factores asociados a los alumnos o a sus familias (factores ajenos a la escuela) explican una mayor proporción de las diferencias en los rendimientos y se constituirían en los principales limitantes del rendimiento escolar.

En resumen, sobre la base de la información revisada, es posible extraer tres conclusiones respecto del sistema de educación en el Perú. La primera es que, si bien todavía existen ciertas brechas de importancia en términos de cobertura educativa (concentradas, por ejemplo, en el nivel inicial o en las zonas rurales) y atraso (entre los adolescentes o en zonas rurales), este no es un problema que ocurra de manera generalizada o que se pueda observar a partir de los indicadores medios. La segunda conclusión es que, a diferencia de la cobertura, que podría considerarse un problema superado en gran medida, las principales deficiencias ocurren a nivel de la calidad educativa, expresada en los magros resultados en términos de rendimiento escolar. Los problemas de niños que no comprenden lo que leen o que no pueden resolver problemas matemáticos básicos ocurren de manera notoria para el promedio nacional y con mayor incidencia en las escuelas públicas o en zonas rurales. La tercera conclusión se refiere a que en los problemas de cobertura (en las brechas que falta cubrir), y sobre todo en los temas de rendimiento, se identifica como razón esencial los factores económicos como determinante importante de la brecha educativa. De este modo, es fácil intuir que en las condiciones actuales, el sistema educativo estaría actuando como un factor multiplicador de las inequidades, con escasa capacidad para revertir los problemas de desigualdad en el Perú.

Las conclusiones son similares en el caso de los programas focalizados, donde se revelan problemas en varios niveles. Esta situación es la que lleva al Banco Mundial (2007) a argumentar que las redes de protección social en el Perú sufren lo que la institución califica como un equilibrio de baja de calidad, expresado en un pobre desempeño a nivel operativo y un limitado impacto en la reducción de la pobreza. Yamada y Castro (2007) llegan a una conclusión similar y se refieren, además, al limitado impacto de las transferencias públicas para propiciar reducciones en la desigualdad. Por ello, no es difícil concluir, como lo hace Monge (2012), que la

¹⁰² Estas dos últimas razones, si bien no se mencionan en la revisión de Rodríguez (2012), fueron destacadas en las entrevistas con especialistas y funcionarios públicos.

¹⁰³ En las entrevistas se mencionó con bastante énfasis la baja calidad del profesorado y la limitada capacidad para adoptar tecnología.

contribución de los programas sociales a la reducción de la pobreza y a la mejora de los niveles de desigualdad en la última década haya sido, en el mejor de los casos, marginal. Esta situación ya había sido comentada en los mismos términos por Chacaltana (2001), Iguñiz (2002), Figueroa (2001), Francke (2001), Trivelli (2000a y 2000b) y Gamero (2001) para la década de 1990.

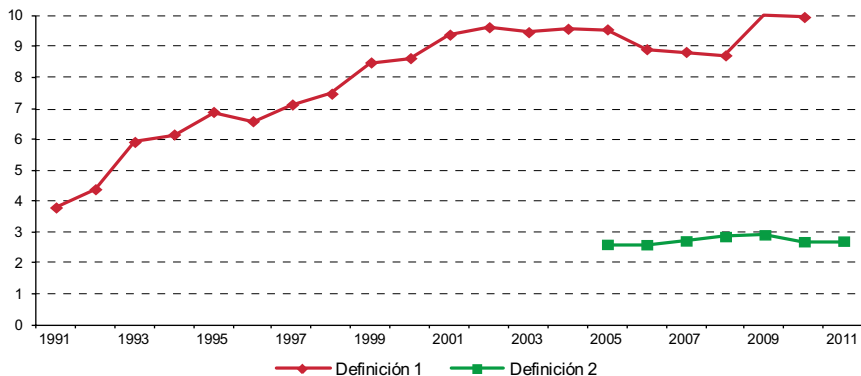
Esta afirmación se refuerza, además, con los magros resultados reportados a nivel de las evaluaciones de impacto realizadas respecto de los programas sociales. Por ejemplo, Gajate e Inurritegui (2001) encuentran efectos nulos o negativos en el caso del programa Vaso de Leche en términos nutricionales y Stifel y Alderman (2003) descubren efectos nulos en términos de gasto. Lo mismo ocurre con los desayunos escolares, donde Pollitt, Jacoby y Cueto (1996), Ravina, Paulini y Cancho (2002) y Cueto y Chinen (2001) encuentran efectos positivos en el caso de ingesta dietética, asistencia a la escuela, tasa de deserción, memoria de corto plazo y hemoglobina, pero nulos en el caso de capacidad cognitiva, nutrición y rendimiento escolar. Finalmente, Cueto y otros (2009) analizan el programa Wawa Wasi sin encontrar efectos en el rendimiento psicomotor de los niños, lo que se suma a los efectos modestos ya comentados en el caso del programa Juntos.

En la revisión de la literatura de Monge y Campana (2012) se intenta explicar esta realidad sobre la base de tres conclusiones básicas recurrentes en la literatura respecto de la política social, de modo general, y de los programas sociales, de modo particular. Primero, el bajo presupuesto social limitaría el alcance general de los programas sociales de cualquier tipo. En el gráfico IV.10 se presenta esta información. En el gráfico IV.10.a se muestra como el presupuesto social en el Perú, entendido como el presupuesto de los ministerios de Educación, Salud y Desarrollo e Inclusión Social, apenas llega al 3% del PIB y se ha mantenido prácticamente constante en los últimos años. En el gráfico IV.10.b se usan las cifras de la CEPAL y, a pesar de que el nivel no coincide, la información permite concluir que el gasto social en el Perú es uno de los más bajos de la región, muestra un nivel similar al del Ecuador y solo supera al de Guatemala y la República Dominicana. Esta conclusión es similar a la de Chacaltana (2001 y 2006), Lavado (2007) y Aramburú y Rodríguez (2011).

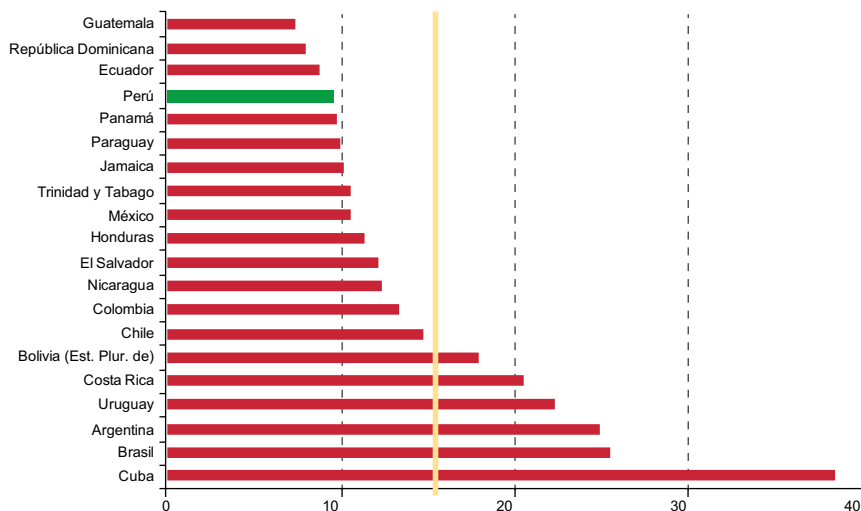
La segunda conclusión es que el presupuesto no solo es bajo, sino que, por problemas de gestión, no llega a quienes debería llegar en las magnitudes necesarias. La manera sencilla de observar esta realidad es mediante las tasas de filtración (proporción de personas que reciben el programa y no deberían) y de subcobertura (proporción de hogares que deberían recibir el programa y no lo reciben) que caracterizan a los programas sociales. En el cuadro IV.14 se presenta esta información para algunos programas identificados en las encuestas de hogares. Se observa que, en promedio, en 2011, los niveles de subcobertura de los programas

Gráfico IV.10
Perú y América Latina: presupuesto público social
(En porcentajes del PIB)

A. Perú: evolución del presupuesto social, 1991-2011^a



B. América Latina: ranking del gasto público social
(Promedio 2007-2010)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas.

^a Definición 1: construida sobre la base de información proporcionada por la CEPAL dentro de sus indicadores sociales. Definición 2: construida sobre la base del presupuesto del Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Educación (MINEDU) y el Ministerio de Inclusión Social (MIDIS). El ranking por países se construye considerando la definición 1.

analizados van del 52% (Vaso de Leche) al 95% (Comedor Popular), mientras que los niveles de filtración van del 32% (Juntos) al 77% (Vaso de Leche). Si bien la literatura especializada ha sido enfática en argumentar que los programas sociales en el Perú son progresivos (Chacaltana, 2001; Lavado, 2007; Yamada y Castro, 2007; Monge, Vásquez y Winkelried, 2009), también deja en claro que los elevados niveles de filtración y subcobertura limitarían la capacidad redistributiva de este tipo de políticas (Vásquez, 2004 y 2006). Como destaca Castro (2008), esta situación se ve agravada por el componente procíclico que se identifica en los presupuestos sociales.

Cuadro IV.14
Perú: filtración y subcobertura de algunos programas sociales, 2005 y 2011
(En miles de personas y porcentajes)

Secciones	2005			2011		
	Vaso de Leche	Comedor Popular	Juntos ^a	Vaso de Leche	Comedor Popular	Juntos ^a
Población objetivo	5 709	16 151	2 718	2 945	8 332	1 373
Población beneficiaria	4 750	646	105	6 146	794	467
Tasa de pobreza en el Perú	55,6			27,8		
Tasa de filtración	65,5	23,4	55,8	77,1	49,6	31,8
Tasa de subcobertura	46,6	94,0	98,8	52,3	95,2	76,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011.

^a Las tasas son a nivel de hogares.

En tercer lugar, se registran problemas de calidad en programas mal diseñados (confusión de objetivos, multiplicidad y superposición de funciones), productos o servicios insuficientes para resolver los problemas que pretenden solucionar, gestiones deficientes (expresadas en la ausencia de sistemas de rendición de cuentas, monitoreo y evaluación) y ausencia de acciones concretas de articulación entre programas. Si bien las razones de calidad han sido más estudiadas en el caso de los programas alimentarios y nutricionales (por ejemplo, a partir del estudio de Alcazar, 2007), los alcances de Portocarrero, Vásquez y Yamada (2010) y Vásquez (2011), y las revisiones de diseño auspiciadas por el Ministerio de Economía (resumidas en Monge y Campana, 2012), permiten llegar a similares conclusiones para el resto de los programas focalizados.

En términos de las políticas focalizadas es posible concluir que si bien, desde el punto de vista temático, muchos de los aspectos de la vulnerabilidad, por ser atendidos a nivel de la infancia, están contemplados por las redes de protección social peruanas, la efectividad de las estrategias se ve seriamente condicionada por problemas de calidad. De forma resumida, se entiende que los principales problemas son: bajos

presupuestos, deficiencias de focalización, diseños incorrectos (que redundan en objetivos erróneos, componentes mal alineados y bienes o servicios inadecuados para resolver las necesidades), problemas de gestión y escasa articulación entre programas.

2. Garantía 2: Seguridad básica del ingreso para los adultos en edad de trabajar

Como ya se mencionó, de acuerdo con la Recomendación núm. 202 de la OIT, la garantía 2 implica ofrecer seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas de edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad o invalidez, desempleo y maternidad. Para analizar la situación de cobertura en el caso de esta garantía es necesario partir de las leyes laborales. Para simplificar el análisis, se entiende la existencia de dos regímenes privados que conviven en el mercado de trabajo peruano: el régimen general y el régimen especial de micro y pequeñas empresas (mypes). El resumen de estos regímenes se presenta en el cuadro IV.15. La cobertura del tipo de garantías contempladas en el caso de los adultos en edad de trabajar ocurre de manera diferenciada pero, de modo general, la legislación y su régimen especial de mypes contemplan la existencia de coberturas alineadas con los pisos de protección social (aunque difieren en el tamaño del beneficio en cada caso).

Por ejemplo, en el caso de la seguridad de un ingreso suficiente, la legislación establece una remuneración mínima equivalente a la remuneración mínima vital establecida por ley. En el caso peruano, esta remuneración actualmente es de 750 nuevos soles, monto que lograría cubrir la línea de pobreza (272 nuevos soles mensuales per cápita). Por ejemplo, usando los datos medios de la encuesta de hogares, que considera dos perceptores de ingreso en la familia y cuatro miembros en el hogar, los ingresos laborales medios de la familia (1.500 nuevos soles) serían casi un 40% superiores a la línea de pobreza familiar (1.088 nuevos soles). En teoría, esto da holgura incluso para las aportaciones realizadas por los trabajadores, así como el pago de impuestos (aproximadamente un 20% de la remuneración bruta). Es decir que, en cualquier caso, los trabajadores cubiertos por la legislación no tendrían problemas respecto del nivel mínimo de ingresos contemplados en la garantía.

Algo similar ocurre con las pensiones por enfermedad, invalidez y maternidad. En el caso de invalidez, la obligatoriedad de afiliarse a un sistema de pensiones contemplada en la legislación cubre este requerimiento. La pensión por incapacidad total o parcial para trabajar contemplada por estos sistemas sería de entre el 50% y el 70% del salario

Cuadro IV.15
Perú: legislaciones laborales comparadas

Categorías	Régimen general (privado)	Régimen especial (micro y pequeñas empresas)
Remuneraciones y remuneración mínima vital	<p>Las remuneraciones se determinan libremente y se pueden establecer por unidad de tiempo, por unidad de obra o en forma mixta. Sin embargo, todo trabajador que realiza una jornada ordinaria de trabajo tiene derecho a una remuneración mínima vital. En caso de una jornada de trabajo inferior o de trabajo por horas, la remuneración mínima vital se abona en forma directamente proporcional al tiempo efectivo trabajado, incluso en modalidades formativas. Cuando la remuneración es variable, se garantiza una cuantía no inferior a la remuneración mínima vital en una jornada ordinaria de trabajo, que se fija y reajusta, a propuesta del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Decreto Supremo. Actualmente, la remuneración mínima vital asciende a 750 nuevos soles mensuales.</p>	<p>Las remuneraciones se determinan libremente y se pueden establecer por unidad de tiempo, por unidad de obra o en forma mixta. Sin embargo, los trabajadores de microempresas tienen derecho a percibir por lo menos una remuneración mínima vital. De conformidad con el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, podrá establecerse una remuneración mensual menor por Decreto Supremo.</p>
Otros pagos	<p>Gratificaciones: derecho a percibir dos por año. La primera en julio, por Fiestas Patrias, y la segunda en diciembre, por Navidad. El monto equivale a una remuneración mensual íntegra si el trabajador ha trabajado durante todo el semestre y se reduce proporcionalmente cuando el período de servicio sea menor.</p> <p>Utilidades: las empresas generadoras de rentas de tercera categoría están obligadas a otorgar utilidades. Los porcentajes de participación, según tipo de actividad, son los siguientes: i) un 10% en empresas industriales, pesqueras y de telecomunicaciones; ii) un 8% en empresas mineras, de comercio y restaurantes, y iii) un 5% en empresas de otras actividades.</p>	<p>Gratificaciones: derecho a percibir dos por año. La primera por Fiestas Patrias y la segunda por Navidad. El monto de cada gratificación equivale a media remuneración.</p> <p>Utilidades: el derecho a participar en las utilidades solo corresponde a los trabajadores de la pequeña empresa.</p>
	<p>Asignación familiar: en caso de faltar una previsión expresa que establezca un beneficio superior, el trabajador con uno o más hijos menores de edad, o con hijos que cursan estudios superiores (hasta los 24 años), tiene derecho a una asignación adicional a las otras remuneraciones. Esta equivale al 10% de la remuneración mínima vital y para quienes perciban un monto menor por trabajo parcial equivale al 10% de la remuneración recibida. En caso de que la madre y el padre trabajen para el mismo empleador o de que trabajen para más de un empleador, el beneficio es para cada uno y por empleador, respectivamente.</p>	<p>Asignación familiar: en caso de faltar una previsión expresa que establezca un beneficio superior, el trabajador con uno o más hijos menores de edad, o con hijos que cursan estudios superiores (hasta los 24 años), tiene derecho a una asignación adicional a las otras remuneraciones. Esta equivale al 10% de la remuneración mínima vital y para quienes perciban un monto menor por trabajo parcial equivale al 10% de la remuneración recibida. En caso de que la madre y el padre trabajen para el mismo empleador o de que trabajen para más de un empleador, el beneficio es para cada uno y por empleador, respectivamente.</p>

Cuadro IV.15 (continuación)

Categorías	Régimen general (privado)	Régimen especial (micro y pequeñas empresas)
Otros pagos	<p>Sobretiempo, se compensa con un recargo mínimo del 25% sobre el valor hora por las dos primeras horas y del 35% por las horas adicionales que excedan la jornada diaria de trabajo. El sobretiempo también podrá compensarse con el otorgamiento de períodos de descanso de igual extensión que el sobretiempo realizado. Cuando el sobretiempo sea menor de una hora, se pagará la parte proporcional del recargo horario.</p> <p>Jornada nocturna: el trabajador que se desempeña en horario nocturno no podrá percibir una remuneración semanal, quincenal o mensual inferior a la remuneración mínima mensual vigente a la fecha de pago con una sobretasa del 35%.</p> <p>Bonificación extraordinaria (Ley núm. 29351 bajo prórroga de la Ley núm. 29714): el monto de la bonificación extraordinaria equivale al aporte al Seguro Social de Salud (EsSalud) que hubiese correspondido efectuar al empleador por concepto de gratificaciones de julio y diciembre. Si se trata de trabajadores cubiertos por una entidad prestadora de salud, la bonificación extraordinaria equivale al 6,75% del aporte a EsSalud.</p>	<p>Sobretiempo: el trabajo en sobretiempo es voluntario, tanto en lo que respecta al otorgamiento como a la prestación. Se abona con un recargo a convenir, que para las dos primeras horas no podrá ser inferior al 25% por hora, calculado sobre la remuneración percibida por el trabajador en función del valor hora correspondiente, y al 35% para las horas restantes</p>
Descanso	<p>Descanso semanal: derecho, como mínimo, a 24 horas consecutivas de descanso remunerado por semana, que se otorga preferentemente los domingos. La remuneración por el día de descanso semanal equivale a la de una jornada ordinaria y se abona en forma directamente proporcional al número de días efectivamente trabajados en la semana.</p> <p>Vacaciones: derecho a 30 días naturales de descanso vacacional remunerado por cada año completo de servicios. La remuneración vacacional es equivalente a la remuneración regular que el trabajador hubiera percibido habitualmente si continuara trabajando. El descanso vacacional puede reducirse de 30 días a 15 días, con la respectiva compensación de 15 días de remuneración.</p> <p>Feriatos: descanso remunerado por los feriados determinados por ley, así como los determinados por norma legal. Los trabajadores tienen derecho a percibir por el día feriado la remuneración ordinaria correspondiente a un día de trabajo. Las horas que no se trabajan por días no laborales establecidos por norma que no conlleven el pago de remuneración se recuperarán en la forma y oportunidad que acuerden las partes.</p>	<p>Descanso semanal: derecho, como mínimo, a 24 horas consecutivas de descanso remunerado por semana.</p> <p>Vacaciones: derecho, como mínimo, a 15 días de descanso por cada año completo de servicios. Se puede acordar reducir el descanso vacacional de 15 días a 7 días calendario por cada año completo de servicios, recibiendo la respectiva compensación económica.</p> <p>Feriatos: descanso remunerado por los feriados determinados por ley, así como los determinados por norma legal.</p>

Cuadro IV.15 (continuación)

Categorías	Régimen general (privado)	Régimen especial (micro y pequeñas empresas)
Descanso	<p>Licencia por paternidad: el empleador otorga al padre cuatro días hábiles consecutivos. El inicio de la licencia se computa desde la fecha que el trabajador indique, comprendida entre el nacimiento del nuevo hijo o hija y la fecha en que la madre es dada de alta por el centro médico respectivo.</p> <p>La remuneración que corresponde al trabajador durante los días que dure la licencia por paternidad equivale a la que hubiera percibido en caso de seguir trabajando.</p> <p>Descanso por maternidad: es de 45 días prenatal y 45 días posnatal. Si se trata de un nacimiento múltiple hay una extensión de 30 días naturales.</p> <p>Permiso por lactancia: al término del período posnatal, la madre tiene derecho a una hora diaria (que se puede fraccionar en dos tiempos iguales) de permiso remunerado por lactancia materna hasta que su hijo tenga 1 año.</p> <p>Licencia por adopción: el trabajador peticionario de adopción tiene derecho a una licencia con goce de haber de 30 días naturales (máximo), a partir del día siguiente de suscrita la entrega del niño, siempre que este no tenga más de 12 años. Si los trabajadores peticionarios de adopción son cónyuges, la licencia será tomada por la mujer.</p>	<p>Licencia por paternidad: el empleador otorga al padre cuatro días hábiles consecutivos. El inicio de la licencia se computa desde la fecha que el trabajador indique, comprendida entre el nacimiento del nuevo hijo o hija y la fecha en que la madre es dada de alta por el centro médico respectivo.</p> <p>La remuneración que corresponde al trabajador durante los días que dure la licencia por paternidad equivale a la que hubiera percibido en caso de seguir trabajando.</p> <p>Descanso por maternidad: es de 45 días prenatal y 45 días posnatal. Si se trata de un nacimiento múltiple hay una extensión de 30 días naturales.</p> <p>Permiso por lactancia: al término del período posnatal, la madre tiene derecho a una hora diaria (que se puede fraccionar en dos tiempos iguales) de permiso remunerado por lactancia materna hasta que su hijo tenga 1 año.</p> <p>Licencia por adopción: el trabajador peticionario de adopción tiene derecho a una licencia con goce de haber de 30 días naturales (máximo), a partir del día siguiente de suscrita la entrega del niño, siempre que este no tenga más de 12 años. Si los trabajadores peticionarios de adopción son cónyuges, la licencia será tomada por la mujer.</p>
Sistema de salud	<p>El trabajador tiene derecho a ser afiliado al Seguro Social de Salud (EsSalud) o a un sistema de seguro privado, como las entidades prestadoras de salud, que cubren prestaciones de prevención, promoción, recuperación y cuidado de la salud y bienestar social, trabajo y enfermedades profesionales. El aporte a EsSalud equivale al 9% de la remuneración o los ingresos de los trabajadores y los asegurados pueden trasladar la cuarta parte de su aporte a la entidad prestadora de salud de su preferencia. El trabajador que cese en el empleo y decida mantener en vigor su seguro asume por su cuenta el pago de la prima. EsSalud además brinda prestaciones económicas por incapacidad temporal del trabajador, maternidad, lactancia y sepelio.</p>	<p>Los trabajadores y conductores de microempresas son afiliados al componente semisubsidado del Seguro Integral de Salud (SIS), con acceso al listado priorizado de intervenciones sanitarias, intervenciones preventivas, recuperativas y de rehabilitación. En tanto, los trabajadores de pequeñas empresas serán asegurados regulares de EsSalud y el empleador aportará el 9% de su remuneración o ingreso. El seguro de EsSalud cubre prestaciones de prevención, promoción, recuperación y cuidado de la salud y bienestar social, trabajo y enfermedades profesionales. Además, brinda prestaciones económicas por incapacidad temporal del trabajador, maternidad, lactancia y sepelio.</p>

Cuadro IV.15 (continuación)

Categorías	Régimen general (privado)	Régimen especial (micro y pequeñas empresas)
Sistema de salud	<p>Los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo, como los mineros y los trabajadores textiles, tienen derecho a recibir un Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, que está a cargo de EsSalud y también de las entidades prestadoras de salud. Este seguro otorga prestaciones de salud en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales y prestaciones económicas de invalidez temporal o permanente y de sobrevivientes y gastos de sepelio, originadas como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.</p>	<p>Los trabajadores de pequeñas empresas tienen derecho a un seguro de vida a cargo de su empleador y los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo tienen derecho al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, que corresponde a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud. Este seguro otorga prestaciones de salud en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales y prestaciones económicas de invalidez temporal o permanente y de sobrevivientes y gastos de sepelio, originadas como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.</p>
Sistema de pensiones	<p>Los trabajadores tienen derecho a elegir entre dos sistemas previsionales: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP).</p> <p>El Sistema Privado de Pensiones está a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones y funciona mediante una cuenta individual. Los trabajadores que opten por este sistema aportan el 10% de su remuneración. El Sistema Nacional de Pensiones está a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y en este caso los aportes forman parte de un fondo común. Los trabajadores que opten por este sistema aportan el 13% de su remuneración.</p> <p>En ambos sistemas de pensiones se tiene derecho a una pensión por jubilación, invalidez y sobrevivencia.</p> <p>Una vez cumplidos los cuatro años de trabajo, los trabajadores también tienen derecho a un seguro de vida. Se trata de un seguro colectivo y en favor de los herederos legales del trabajador y de la persona designada como beneficiario. La póliza debe cubrir: i) un importe igual a 16 remuneraciones mensuales en caso de fallecimiento natural del trabajador, ii) un importe igual a 32 remuneraciones mensuales en caso de fallecimiento por accidente, iii) un importe igual a 32 remuneraciones mensuales en caso de invalidez total y permanente originada por accidente.</p>	<p>Los trabajadores de microempresas tienen derecho a ser afiliados a uno de los siguientes sistemas: i) Sistema Nacional de Pensiones (SNP), ii) Sistema Privado de Pensiones (SPP) o iii) Sistema de Pensiones Sociales. Los trabajadores de pequeñas empresas solo pueden afiliarse al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones.</p> <p>El Sistema de Pensiones Sociales consiste en un aporte anual del Estado hasta por la suma equivalente a los aportes mínimos mensuales que realice el afiliado. Solo los trabajadores de microempresas que no hayan estado afiliados previamente a un sistema de pensiones pueden optar por afiliarse y el aporte mensual es de hasta el 4% de la remuneración mínima vital sobre la base de 12 aportaciones al año.</p> <p>En estos tres tipos de sistemas de pensiones se tiene derecho a una pensión por jubilación, invalidez y sobrevivencia.</p>

Cuadro IV.15 (conclusión)

Categorías	Régimen general (privado)	Régimen especial (micro y pequeñas empresas)
<p>Compensación por tiempo de servicio e indemnizaciones</p>	<p>Compensación por tiempo de servicio: equivale a una remuneración más 1/6 de las gratificaciones legales por cada año de trabajo. Los depósitos de la compensación por tiempo de servicio, incluidos los intereses, son intangibles e inembargables, salvo por alimentos y hasta el 50% de su valor. Su abono solo procede al cese del trabajador cualquiera sea la causa que lo motive, con las únicas excepciones de los retiros parciales de libre disposición del 70% del excedente de 6 remuneraciones brutas mensuales. Otra excepción es el caso de la asignación provisional por despido nulo.</p>	<p>Compensación por tiempo de servicio: equivale a 15 remuneraciones diarias por año completo de servicios, hasta un máximo de 90 remuneraciones diarias.</p>
<p>Indemnizaciones</p>	<p>Indemnización: la indemnización por despido arbitrario es equivalente a una remuneración y media ordinaria mensual por cada año completo de servicios, con un máximo de 12 remuneraciones. Las fracciones de año se abonan por dozeavos y treintavos, según corresponda.</p>	<p>Indemnización: se da en caso de despido injustificado. En el caso de los trabajadores de microempresas equivale a 10 remuneraciones diarias por cada año completo de servicios, con un máximo de 90 remuneraciones diarias. En el caso de los trabajadores de pequeñas empresas equivale a 20 remuneraciones diarias por cada año completo de servicios, con un máximo de 120 remuneraciones diarias. En el caso de que un trabajador con derechos del régimen general sea despedido con el único propósito de ser reemplazado por otro trabajador dentro del régimen especial, tendrá derecho al pago de una indemnización especial de dos remuneraciones mensuales por cada año de trabajo. El plazo de acción por dicha causal caduca a los 30 días del despido.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las leyes laborales del Perú.

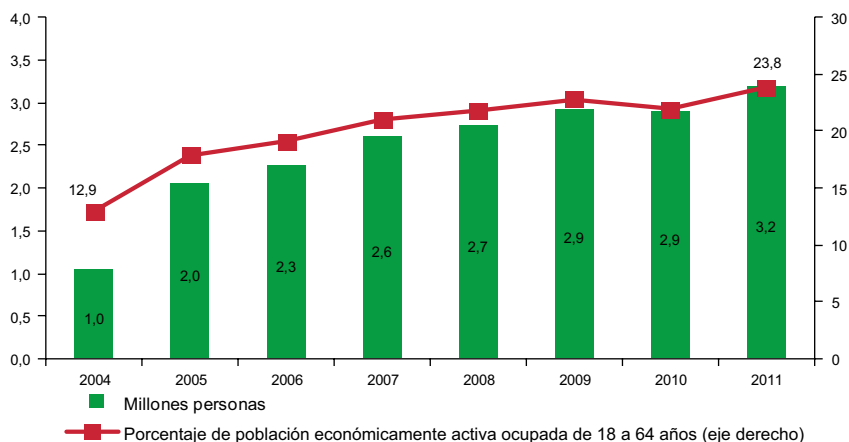
medio mensual. Lo mismo ocurre con el régimen especial de pensiones sociales para mypes, que contempla pensiones por invalidez asociadas al número de aportes¹⁰⁴. En el caso de enfermedad, el hecho de estar afiliado a EsSalud otorga el beneficio de subsidio por incapacidad temporal, que equivale al promedio diario de las remuneraciones de los cuatro meses inmediatamente anteriores de presentada la enfermedad y se otorga hasta por casi un año. Asimismo, el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (para determinadas actividades consideradas de alto riesgo) ofrece coberturas adicionales por invalidez o enfermedad. En el caso de la maternidad existen beneficios generales, como licencias con goce de haber por tres meses antes y después del parto y una hora diaria de permiso remunerado por lactancia hasta el primer año del hijo, así como beneficios especiales a través de la afiliación a EsSalud. En este caso, se contemplan subsidios por maternidad y por lactancia.

Diferente es el caso del seguro de desempleo. La legislación no contempla un seguro en los términos del Convenio 102 de la OIT. Lo que existen son ciertas prestaciones en la forma de compensación por tiempo de servicio o indemnizaciones por despido injustificado. En el primer caso, estas constituyen prestaciones anuales por parte del empleador a una cuenta de ahorros del empleado, de libre disponibilidad cuando termine la relación laboral. En el segundo caso se trata de pagos por única vez por 45 días de remuneración por cada año de servicio (régimen privado) o 10 días de remuneración por cada año de servicio (Ley MYPE). Se intuye que estos beneficios ayudarían a cubrir parte del período de paro de los trabajadores, pero no constituyen un seguro de desempleo propiamente dicho. Incluso, de acuerdo con la evidencia presentada en Yamada (2010) y Yamada y Montero (2008), la compensación por tiempo de servicio (antes de limitar su libre disponibilidad) no tendría ningún efecto significativo para detener el deterioro del bienestar de los hogares ante la pérdida de empleo. En ese sentido, esta sería la principal brecha identificada en el marco institucional peruano.

A pesar de esta falencia, es posible afirmar que, en términos generales, el nivel de protección social contemplado en la legislación peruana es adecuado, sobre todo cuando se analiza en relación con los pisos. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo III, su ámbito de aplicación es limitado y se circunscribe a los trabajadores que pertenecen a la planilla. Hechos los cálculos para la población de entre 18 y 64 años (véase el gráfico IV.11), se observa que estos trabajadores corresponden solo al 24% del total, es decir que son poco más de 3 millones de personas. Asimismo, como ya se discutió, la incidencia de trabajadores en planilla es mayor en la medida en que se restringe la muestra a segmentos de alta

¹⁰⁴ Esta normativa todavía no está en funcionamiento.

Gráfico IV.11
Perú: población adulta de entre 18 y 64 años con planilla, 2004-2011



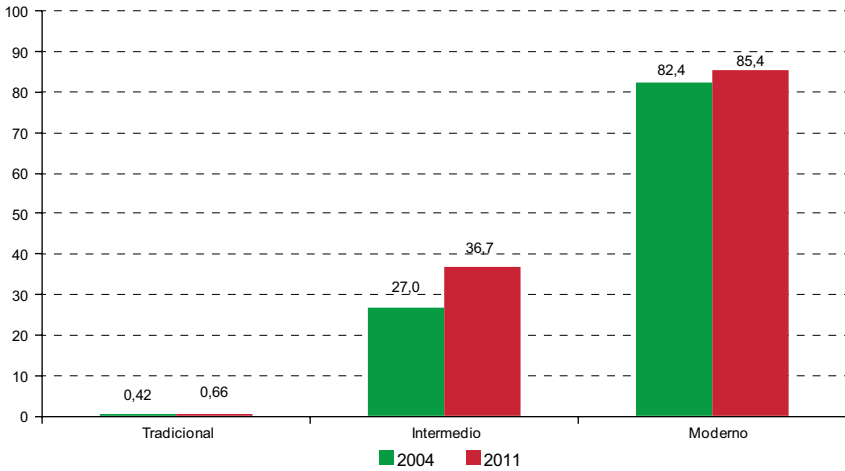
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011.

productividad. Los resultados del gráfico IV.12 revelarían que mientras los trabajadores en planilla (y, por ende, con protección social) en el segmento moderno serían casi la totalidad, en el segmento tradicional los trabajadores en esta condición serían prácticamente inexistentes. Este último resultado se puede explicar a partir de las reflexiones de Garavito (2005), que analiza que si bien la Ley MYPE ofrece mecanismos de promoción interesantes, su efecto en la formalización ha sido, en el mejor de los casos, marginal¹⁰⁵.

Por ello, y tal como se desprende de este y otros capítulos, se parte de la hipótesis de que uno de los factores limitantes para extender la cobertura de la legislación y la formalidad es la existencia de un importante segmento laboral de baja productividad que no puede afrontar los costos no salariales que implica la legislación. En la revisión de literatura realizada por Yamada y Bacigalupo (2012) se ofrece una visión similar y se muestra cierto consenso respecto de la correlación positiva entre la probabilidad de ser formal y la productividad en el trabajo. Sin embargo, la productividad laboral no sería la única razón. Además, existe evidencia de los efectos negativos que tienen ciertos aspectos en la legislación para

¹⁰⁵ Los comentarios recibidos en las entrevistas permiten explicar esta baja efectividad de la Ley MYPE en que esta incluso sigue significando costos muy altos para el segmento de pequeña escala dados sus niveles de productividad medios. Junto con una capacidad casi nula de fiscalización del Estado en este segmento, esto hace imposible intuir cumplimientos siquiera mínimos de la ley.

Gráfico IV.12
Perú: trabajadores en planilla, según estratos productivos, 2004 y 2011
(En porcentajes de la población económicamente activa ocupada de cada sector)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0), 2004 a 2011.

propiciar una inserción laboral adecuada (Yamada y Cárdenas, 2011)¹⁰⁶. Saavedra y Torero (2000) y Saavedra y Chong (1999) ya habían presentado evidencia similar para la década de 1990.

Quizás esta sea la razón por la cual desde el Estado existen paralelamente una serie de programas laborales que tienen por objeto mejorar las condiciones de trabajo de la población. En el cuadro IV.16 se presenta un resumen de los programas más emblemáticos (vigentes), que se han organizado en programas de empleo propiamente dicho (que promueven la inserción o reconversión laboral u ofrecen empleo temporal) y programas orientados a incrementar la productividad en el empleo (tanto a nivel de las mypes urbanas como del empleo rural).

¹⁰⁶ En este contexto, el aspecto más estudiado ha sido la remuneración mínima vital y, como mencionan Yamada (1994), Céspedes (2005), Jaramillo y López (2006), Palomino (2011) y Bacigalupo y Montalbetti (2011), existen importantes riesgos asociados a la reducción en la probabilidad de seguir empleado y aumentos de la informalidad con efectos modestos en el nivel y la distribución de ingresos.

Cuadro IV.16
Perú: programas laborales

Programas de empleo

En esta rama de política laboral activa se encuentran los programas de reconversión laboral, orientados a aquellos que no cuentan con las oportunidades de capacitación ni los medios económicos para acceder a dicha reconversión, de forma que puedan emplear su tiempo y habilidades en actividades formales de trabajo. También están los programas de empleo temporal, como alivio del desempleo y subempleo, y los programas de reconversión laboral, que apuntan a mejorar la orientación de habilidades y capital humano en actividades productivas, así como a dinamizar el sector del empleo en el país, mitigando los efectos de la crisis económica internacional.

Categorías	Descripción
	<p>Programa Nacional de Becas y Créditos (PRONABEC) Este programa fue creado el 13 de febrero de 2012 en virtud de la Ley núm. 29837, a cargo del Ministerio de Educación, con la finalidad de contribuir a la equidad en la educación superior y garantizar el acceso a esta etapa educativa, así como la permanencia en dicha etapa y su culminación. El grupo objetivo de este programa son los estudiantes de bajos recursos económicos y de alto rendimiento académico. El PRONABEC tiene tres componentes: i) beca de pregrado, que financia estudios de pregrado en universidades públicas o privadas y extranjeras, así como estudios técnicos; ii) beca de posgrado, que financia estudios de posgrado en universidades públicas o privadas y extranjeras, y iii) créditos educativos, que financian total o parcialmente, de manera reembolsable, estudios de pregrado o posgrado.</p>
Programas de inserción en el mercado laboral	<p>Programa: Jóvenes a la Obra Creado el 20 de agosto de 2011 mediante el Decreto Supremo núm. 013-2011-TRABAJO, este es un programa de capacitación juvenil, a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, dirigido a jóvenes de 15 a 29 años que buscan aprender un oficio y mejorar sus condiciones de trabajo. Este programa reemplaza al anterior, llamado Projovent, que también estaba dirigido a la población juvenil. Jóvenes a la Obra tiene por objeto ayudar a jóvenes de 15 a 29 años en situación de pobreza y pobreza extrema que deseen capacitarse y no hayan podido hacerlo. El programa confía en el potencial de esta población e invierte en ellos, apoyándolos con una herramienta, llamada "Entrenamiento laboral", con la que podrán superarse.</p>
	<p>Programa: Ventanilla única de promoción del empleo El 8 de febrero de 2012 se aprobó, mediante el Decreto Supremo núm. 001-2012-TR, la creación de este programa dirigido a ciudadanos y jóvenes que busquen empleo o información del mercado laboral, que quieran mejorar su empleabilidad mediante capacitaciones y certificados de competencias laborales, y que deseen recibir capacitación en materia de emprendimiento y migración laboral. También está dirigido a escolares que busquen orientación vocacional. Su objeto es la mejora de la empleabilidad y el desarrollo de emprendimientos sostenibles, brindando de forma articulada, y en un solo lugar, los servicios gratuitos de promoción del empleo, empleabilidad y emprendimiento, tanto a ciudadanos como a empresas que oferten empleos.</p>
Programas de empleo temporal	<p>Programa: Trabaja Perú Este programa fue creado el 19 de agosto de 2011 bajo el Decreto Supremo núm. 012-2011-TR y se dispuso a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Reemplazó a Construyendo Perú, un programa que tenía por objeto favorecer a los peruanos que se encontraban en situación de desempleo mediante el financiamiento de proyectos y servicios intensivos en mano de obra no calificada. El programa se enfoca en la población desempleada y subempleada, sobre todo en jefes de familia (hombres y mujeres), jóvenes, personas con discapacidad y adultos mayores que habitan en zonas urbanas y rurales y se encuentran en situaciones de pobreza y pobreza extrema. Trabaja Perú tiene como misión generar empleo temporal, promover el empleo sostenido y de calidad, fomentar los emprendimientos laborales con un enfoque de articulación con el mercado y desarrollar las capacidades y habilidades de miles de peruanos beneficiarios.</p>

Cuadro IV.16 (continuación)

Categorías	Descripción
Programas de reconversión laboral	<p>Programa: Vamos Perú Creado en septiembre de 2011 mediante el Decreto Supremo núm. 016-2011-TR, este programa de reconversión laboral está a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y forma parte del Plan de Estímulo Económico que lanzó el Gobierno del Perú en enero de 2009. Vamos Perú está dirigido a trabajadores mayores de edad dependientes que hayan perdido el empleo en el sector privado de enero de 2008 a la fecha o trabajadores independiente que hayan visto disminuir sus ingresos a partir de la misma fecha. También incluye a extrabajadores dependientes o independientes que hayan prestado servicios fuera del país y hayan retornado al Perú a partir de enero de 2008.</p> <p>El propósito de Vamos Perú es mejorar la empleabilidad de los trabajadores e incrementar la competitividad empresarial a través de los servicios de asesoría, asistencia técnica y vinculación empresarial. Además, tiene como finalidad asegurar y consolidar el crecimiento económico y el empleo, y mitigar el impacto de la crisis en el empleo. Se ha dispuesto una serie de entidades para la capacitación de beneficiarios en cursos acordes a la demanda laboral, como el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria en la Construcción (SENCICO) y el Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR).</p>
Programas de productividad	<p>Este enfoque busca mejorar el accionar de los trabajadores, tanto en la zona rural como en la zona urbana. Involucra un aprovechamiento y un uso óptimo de los recursos para promover el desarrollo de su producción y gestión, permitiendo alcanzar un mayor ingreso.</p>
Categorías	Descripción
Rural	<p>Programa: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) Creado como Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social el 15 de agosto de 1991 bajo el Decreto Legislativo núm. 657, este programa tiene como eje principal el financiamiento de infraestructura social, económica y productiva mediante la intervención directa en zonas rurales y urbano-marginales con altos niveles de pobreza. Actualmente es un programa dirigido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y se le están aplicando cambios para que sea un programa articulador del desarrollo territorial rural a fin de trabajar más estrechamente con los gobiernos regionales y locales. El grupo objetivo al que apunta es la población en situación de pobreza extrema en los distritos rurales pobres focalizados. Su objeto es la generación de empleo temporal y la superación de la pobreza. A su vez, promueve la autonomía económica sostenible de los hogares rurales en situación de extrema pobreza, generando oportunidades económicas articuladas territorialmente en alianza con los actores comprometidos con el desarrollo local.</p> <p>Programa: Agrorural Este programa fue creado mediante el Decreto Legislativo núm. 997 el 13 de marzo de 2008 (Segunda Disposición Complementaria Final) como el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL). Se constituye como Unidad Ejecutora adscrita al Viceministerio de Agricultura y nace como resultado de la fusión y sinergia de los organismos públicos descentralizados y los programas activos del Ministerio de Agricultura (MINAG), como Pronamachcs, Proabonos, Prosaamer Mareanass, Aliados, Corredor Puno Cuzco, Proyecto Sierra Norte y Proyecto Sierra Sur. Es el brazo del MINAG especializado en combatir la pobreza rural mediante la promoción de estrategias, actividades y mecanismos que permitan mejorar los ingresos y la calidad de vida de las familias rurales. El programa se centra en las zonas rurales de menor grado de desarrollo económico, con el propósito de diseñar, gestionar y promover modelos de desarrollo agrario rural que faciliten la articulación de las inversiones público-privadas y que contribuyan a la reducción de la pobreza y a la inclusión de las familias rurales. Además, promueve el desarrollo agrario rural mediante el financiamiento de proyectos de inversión pública en zonas de bajo desarrollo económico.</p>

Cuadro IV.16 (continuación)

Categorías	Descripción
	<p>Programa: Programa del subsector de irrigación (PSI)</p> <p>Este programa inicia sus actividades en 1998 como Proyecto Subsectorial de Irrigaciones, con el objeto de mejorar la infraestructura de riego existente, promover la tecnificación del riego a nivel parcelario y brindar capacitación a las organizaciones de usuarios de agua de riego de la costa peruana. Busca contribuir al incremento de la producción y la productividad de la agricultura de riego mediante acciones que permitan el desarrollo de la capacidad y gestión de las Juntas de Usuarios, aprovechar mejor los recursos hídricos e incrementar la eficiencia en el uso del suelo cultivable. Sus funciones son: i) formular, dirigir y ejecutar estrategias y políticas para el desarrollo y cumplimiento de sus objetivos; ii) coordinar, programar, supervisar y evaluar estudios, consultorías y actividades complementarias referentes a la infraestructura de riego y drenaje, la incorporación de tecnologías y procedimientos innovadores de riego parcelario y el fortalecimiento institucional de las organizaciones de usuarios de agua de riego a través de capacitación, asistencia técnica y gestión integrada del agua; iii) participar en la elaboración, formulación y ejecución de mecanismos que permitan fortalecer el subsector de riego; iv) diseñar y formular el plan de desarrollo, planes operativos, programas y presupuestos; v) gestionar y promover financiamiento y suscribir convenios de cooperación mutua con entidades públicas o privadas, nacionales y extranjeras, y vi) ejercer las funciones de ente rector en materia de riego tecnificado, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Reglamento de la Ley del Programa de Riego Tecnificado.</p>
Rural	<p>Programa: Agroideas</p> <p>El 27 de junio de 2008 se creó, mediante el Decreto Legislativo núm. 1077, el Programa de Compensaciones para la Competitividad – AGROIDEAS del Ministerio de Agricultura. Se trata del primer fondo no reembolsable como motor de estímulo de la competitividad agraria. La misión de este programa es fomentar la asociación, el fortalecimiento de la gestión empresarial y la adopción de tecnologías agrarias ambientalmente sostenibles de los pequeños y medianos productores agrarios del Perú, contribuyendo a la mejora de su competitividad y calidad de vida mediante una gestión eficiente orientada a resultados. El programa ofrece financiamiento no reembolsable, lo que significa que el dinero no se tendrá que devolver porque no es un crédito, pero deberá utilizarse de forma transparente para: i) la constitución de su organización, en caso de que aún no se haya inscrito en Registros Públicos; ii) la gestión del negocio, y iii) la mejora tecnológica de la producción. Para acceder a estos beneficios, una organización agraria debe acreditar previamente su elegibilidad y contar con una contrapartida monetaria (recursos para cofinanciamiento) para hacer posible la implementación y ejecución de planes de negocio viables.</p>
	<p>Programa: Agrobanco</p> <p>Mediante la Ley núm. 27603 (Ley de Creación del Banco Agropecuario), publicada el 21 de diciembre de 2001, se creó el Banco Agropecuario como empresa integrante del sistema financiero nacional, dedicada a otorgar créditos al sector agropecuario. El 21 de julio de 2007 se publicó la Ley núm. 29064 (Ley de Relanzamiento del Banco Agropecuario – AGROBANCO), que establece las normas de adecuación y funcionamiento, así como las actividades de transformación y comercialización de los productos del sector. Este banco está orientado a apoyar a los micro y pequeños productores del sector agrícola, ganadero y acuícola, atendiendo sus necesidades de financiamiento para las actividades de transformación, producción y comercialización. La principal función de AGROBANCO es resolver el reto que plantea la lucha contra la pobreza, convirtiéndose en un motor para promover la inclusión de productores agropecuarios al sistema financiero. Con este programa se busca dar soluciones financieras innovadoras, competitivas y efectivas para el desarrollo de los empresarios agropecuarios, promoviendo la asistencia técnica y la capacitación.</p>
Urbano	<p>Programa: Centros de Innovación Tecnológica</p> <p>El 25 de mayo de 2000, mediante la Ley núm. 27267, se aprobó la Ley de Centros de Innovación Tecnológica (CITE). Estos centros son los socios tecnológicos de las empresas para elevar la capacidad de innovación y alcanzar un mayor nivel de competitividad y productividad. Cada Centro de Innovación Tecnológica reúne al Estado, la academia y el sector privado, y se articula con el resto de los elementos del sistema de innovación de cada cadena productiva, en especial en las regiones. Existe una red de Centros de Innovación Tecnológica de varios sectores en nueve regiones del país. Sus servicios están dirigidos a empresarios, técnicos y profesionales, estudiantes y consultores y docentes. Entre sus servicios se encuentra el de brindar capacitación, asistencia técnica, laboratorio, investigación y desarrollo de productos, información especializada y soporte productivo.</p>

Cuadro IV.16 (conclusión)

Categorías Descripción

Programa: Observatorio Andino de la Mipyme (OBAPYME)

El 4 de julio de 2012, los países de la Comunidad Andina lanzaron oficialmente el Observatorio Andino de la Mipyme (OBAPYME). El objetivo general es promover la mejora en las condiciones de desarrollo de las mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) en la subregión para competir en mercados internos y externos, otorgando a las autoridades sectoriales, así como a los técnicos, analistas y empresarios andinos de las mipymes, herramientas, información actualizada e intercambio de experiencias.

Programa: Innóvate Perú - Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM)

El 14 de febrero de 2009, mediante el Decreto Supremo núm. 003-2009-PRODUCE, se aprobó el Reglamento de Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM) liderado por el Ministerio de la Producción. Este fondo cuenta con 200 millones de soles para promover la investigación y el desarrollo de proyectos de innovación productiva de utilización práctica en las empresas y está a disposición de empresas y asociaciones civiles de carácter productivo, legalmente constituidas en el país, así como de microempresas formales, sus trabajadores y conductores, en asociación con entidades académicas. Su misión es contribuir al incremento de la competitividad del país a través del financiamiento de proyectos y el fortalecimiento de capacidades para la innovación productiva.

Programa: Compras a MYPERÚ

Mediante el Decreto de Urgencia núm. 058-2011 del 26 de octubre de 2011, se dictaminaron medidas urgentes y extraordinarias en materia económica y financiera para promover el dinamismo de la economía nacional y se encargó al Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) la gestión de un fondo de 381.500 millones de soles para la compra y distribución de uniformes, calzados, buzos y chompas a la población escolar, y la adquisición y distribución de uniformes para el personal de la Policía Nacional (Ministerio de Interior) y de vestuario para las instituciones castrenses del Ministerio de Defensa. Compras a MYPERÚ es un programa especial destinado a promover la sostenibilidad de la producción y del empleo de miles de micro y pequeñas empresas en el Perú. Está diseñado para mitigar el impacto de la crisis financiera internacional, fortaleciendo las oportunidades de negocio de las mipymes como proveedoras del Estado.

Programa: Crece MYPE

Crece MYPE es un portal web que ofrece información completa para la creación y el crecimiento de la empresa, así como diversos servicios y programas de apoyo a las mipymes del Ministerio de la Producción. Los servicios son: Programa Nuevas Iniciativas Empresariales (para emprendedores y emprendedoras con secundaria completa, estudios técnicos o universitarios, con una iniciativa de negocio, que quieran crear empresas innovadoras, sostenibles y responsables tanto desde el punto de vista social como ambiental); Programa Caja Rápida (herramienta que permitirá llevar un mejor control de los gastos en las empresas); conferencias "Gestionando Mi Empresa"; programa "5S Japonesas", que permite desarrollar un plan sistemático para mantener la clasificación, el orden, la limpieza, la estandarización y la disciplina en el trabajo; Buenas Prácticas de Manufactura y Gestión (BPMG); Programa Internacional de Gestión de Calidad Empresarial (Capacitación y Asistencia Técnica); capacitaciones, contacto con la red de Centros de Innovación Tecnológica y FIDECOM.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC), Jóvenes a la Obra, Ventana Única de Promoción de Empleo, Trabajo Perú, Vamos Perú, Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), Agrorural, Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI), Agroideas, Agrobanco, CITE, Observatorio Andino de la MIPYME (OBAPYME), Innóvate Perú del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM), Compras MYPERÚ y Crece MYPE.

La evidencia respecto de la real efectividad de estos programas es mixta. Por ejemplo, en términos de los programas de inserción, las evaluaciones de Projoven (Díaz y Jaramillo, 2006; Ñopo, Saavedra y Robles, 2007; Galdo, Jaramillo y Montalva, 2009) son auspiciosas en sus conclusiones, con efectos positivos sobre los ingresos y el empleo de los participantes y con mayores efectos sobre las poblaciones más vulnerables (mujeres y personas más pobres). Diferente es el caso, por ejemplo, de los programas de empleo temporal (A Trabajar Urbano, Construyendo Perú, Trabaja Perú), donde, si bien se verifican efectos importantes en el corto plazo al sostener los ingresos de los participantes (Chacaltana, 2005, y Macroconsult, 2012), los efectos de mediano plazo para promover la empleabilidad y el aumento de los ingresos son más limitados (Macroconsult, 2012).

La evidencia también es mixta respecto de los programas que apoyan la productividad. Jaramillo y Díaz (2010) investigan algunas iniciativas, como Prompyme, Bonopyme y CITE-Calzados, y encuentran efectos sobre ventas de entre un 20% y un 15% en los dos primeros casos y efectos no significativos en el tercero (CITE-Calzados). Mientras tanto, Zegarra, Escobal y Aldana (2008) sostienen que no encuentran efectos positivos importantes en el caso del programa de titulación de tierras agrícolas, lo mismo que afirma Valdivia (2009) respecto de los programas de caminos rurales. Diferente es el caso de la provisión de telefonía, donde Beuermann (2011) encuentra mejoras en la rentabilidad agrícola cercanas al 20% y Chong, Galdo y Torero (2008) dan cuenta de efectos en los ingresos rurales de entre el 20% y el 40%. Asimismo, Del Carpio y otros (2011) encuentran efectos positivos en la demanda laboral y los ingresos en el caso del Programa Subsectorial de Irrigación.

En resumen, la institucionalidad respecto de la cobertura de la segunda garantía contemplada por los pisos de protección social existe en forma de legislación laboral, tanto en términos de la norma general como en su versión más flexible aplicable a las mypes. Por lo tanto, más allá de ciertas consideraciones que podrían discutirse en torno a la implementación real de un seguro de desempleo (en reemplazo de los Centros de Innovación Tecnológica o cambios en la ley de indemnizaciones), el camino que puede recorrerse en este sentido es pequeño. Incluso, de acuerdo con la literatura, sería riesgoso promover la inserción laboral adecuada. Por ello, el problema real no es la ley, sino la aplicabilidad de las normas que únicamente abarca a casi el 24% del total de empleados (sin considerar a los menores de edad y la población en edad de retiro). Si bien las iniciativas a nivel de programas de empleo o programas de productividad orientados a revertir esta situación (mediante el fomento de la inserción y la productividad) todavía muestran resultados mixtos, hay algunos que son auspiciosos. Sin embargo, su escasa cobertura y nula articulación no permiten ser totalmente entusiastas respecto de la capacidad de generar efectos integrales en la estructura productiva.

3. Garantía 3: Atención básica de salud

Como ya se mencionó, de acuerdo con la Recomendación núm. 202 de la OIT, la garantía 3 implica el acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial (incluida la atención de la maternidad), que cumpla con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Para analizar la situación de cobertura y calidad respecto de esta garantía es preciso iniciar el análisis en virtud de los sistemas de atención de salud y los sistemas de aseguramiento. En el cuadro IV.17 se presenta esta información de manera esquemática.

Los proveedores de salud en el Perú son de tres tipos: MINSA (que involucra a toda la red de atención del Ministerio de Salud), EsSalud (la red del seguro social) y otros (proveedores privados, hospitales de la policía nacional o las Fuerzas Armadas, entre otros). En total, la cantidad de establecimientos ronda los 8.955, de los cuales el 82,4% corresponde al MINSA, que es el principal proveedor de servicios de salud, seguido por EsSalud (4,1%) y otros centros (13,5%). Por nivel de atención, es lógico observar que la mayoría de los centros son postas de salud (69%), que suponen servicios de salud de menor complejidad, presentan lógicas de atención más flexibles y pueden servir a localidades de baja densidad. En la medida en que la complejidad aumenta y la capacidad de atención es mayor, la importancia relativa en la estructura de proveedores de salud disminuye (por ejemplo, los centros de salud representan el 26% y los hospitales el 5% del total de centros).

Una primera forma de aproximar los niveles de cobertura de los establecimientos de salud es a través de los ratios de número de habitantes por médico y camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes (véanse los gráficos IV.13 y IV.14). Al respecto, se pueden extraer dos conclusiones de importancia. Primero, considerando las cifras de la CEPAL usadas para la comparación internacional, el Perú presenta ratios de cobertura ligeramente mejores (en el caso de habitantes por médico) o ligeramente peores (en el caso de camas) respecto del promedio de América Latina. En segundo lugar, estos ratios, de acuerdo con la información de fuentes nacionales y a pesar de la discrepancia de los valores puntuales con la información anterior, parecen haber mejorado ligeramente (en el caso de médicos) y empeorado ligeramente (en el caso de camas) en los últimos años. De este modo, es posible concluir que en el Perú la situación de cobertura sería muy comparable con la observada, en promedio, en América Latina y que en los últimos años no ha mostrado avances ni retrocesos importantes.

Cuadro IV.17
Perú: sistema de atención de salud

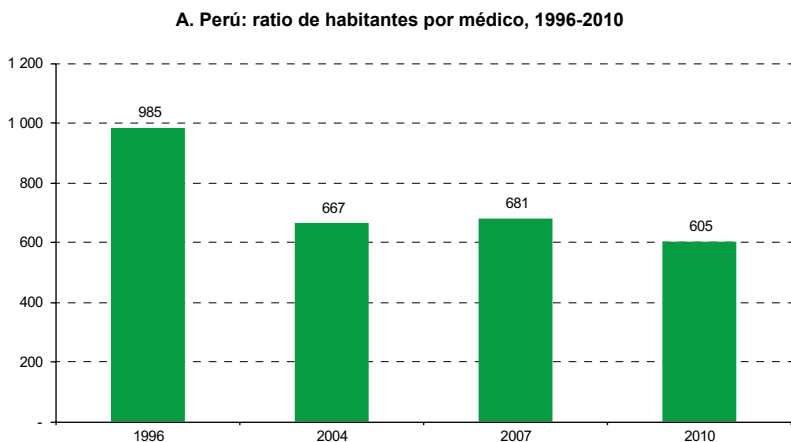
Establecimientos	Descripción
Ministerio de Salud (MINS)	<p>A 2009, la red de establecimientos del Ministerio de Salud cuenta con un total de 7,382 establecimientos de salud. El 80% corresponden a postas de salud (5,906), el 18% a centros de salud (1,321) y el 2% a hospitales (155). La función de las postas de salud es promover el desarrollo de actividades de protección, promoción y recuperación de la salud, tales como atención médica elemental, primeros auxilios, inmunizaciones, promoción de saneamiento ambiental y registro de información bioestadística. Los pacientes son atendidos por personal auxiliar preparado (técnicos) que realiza actividades sobre la base de manuales e instructivos que orientan y limitan sus funciones. Los centros de salud tienen por objeto fomentar actividades de promoción, protección y recuperación de la salud, tales como consulta médica (medicina general, cirugía menor, obstetricia, pediatría), consulta odontológica, inmunizaciones, saneamiento ambiental y visitas domiciliarias de enfermería. Los pacientes son atendidos por profesionales de la salud (médicos) y enfermeros. Por su parte, los hospitales apuntan a promover servicios de atención médica integral y cuidados de enfermería en las cinco especialidades básicas: medicina, cirugía, obstetricia, ginecología y pediatría. Los pacientes son atendidos por personal profesional de la salud (médicos) y cuidados por enfermeros.</p>
EsSalud	<p>A 2009, la red de establecimientos de EsSalud cuenta con un total de 368 establecimientos de salud. Aproximadamente el 56% de estos establecimientos son postas de salud o centros de atención primaria (206), el 22% son centros de salud y policlínicos (43 y 38, respectivamente), y el 21% son hospitales (78) y el 1% son institutos.</p> <p>La función de las postas de salud o los centros de atención primaria es brindar atención médica elemental, primeros auxilios, inmunizaciones, promoción de saneamiento ambiental y registro de información bioestadística. Los pacientes son atendidos por personal auxiliar preparado (técnicos) que realiza actividades sobre la base de manuales e instructivos que orientan y limitan sus funciones. Los centros de salud se encargan de brindar consultas médicas (medicina general, cirugía menor, obstetricia, pediatría), consulta odontológica, inmunizaciones, saneamiento ambiental y visitas domiciliarias de enfermería. Los pacientes son atendidos por profesionales de la salud (médicos) o enfermeros. Los policlínicos brindan atención ambulatoria, generalmente a cargo de profesionales de distintas especialidades que se asocian y organizan sus actividades, y suelen prestar servicios de ayuda al diagnóstico y tratamiento. Por último, los hospitales se encargan de brindar atención médica y cuidados de enfermería en las cinco especialidades básicas (medicina, cirugía, obstetricia, ginecología y pediatría) para cumplir funciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación.</p>
EsSalud	<p>En EsSalud, la red de atención se distingue según niveles de atención y categorías. Para entender la diferencia entre estos, se hace mención a tres niveles de atención: i) primer nivel de atención: consulta externa, con y sin cirujano, patología clínica, salud ambulatoria e internamiento (en este nivel se encuentran los policlínicos, las postas y centros de salud, los consultorios y los centros médicos); ii) segundo nivel de atención: atención ambulatoria, emergencia, hospitalización y cuidados intensivos (en este nivel se encuentran los hospitales o las clínicas de atención general y de especialidad de cada hospital (en este nivel se encuentran, además de los hospitales y las clínicas de atención general y especializada, los institutos de salud especializados)).</p> <p>Los niveles de atención difieren según la magnitud y gravedad de la necesidad médica y responden a un cierto número de categorías o niveles de complejidad. El primer nivel de atención realiza, básicamente, actividades de promoción de la salud, de control, tratamiento oportuno y, en general, atención de los problemas de salud más frecuentes. Se trata de una oferta grande de atención y de baja complejidad. En tanto, los niveles posteriores son un complemento con mayores capacidades de solución y atención, así como mayor especialización de recursos humanos y tecnológicos.</p>

Cuadro IV.17 (conclusión)

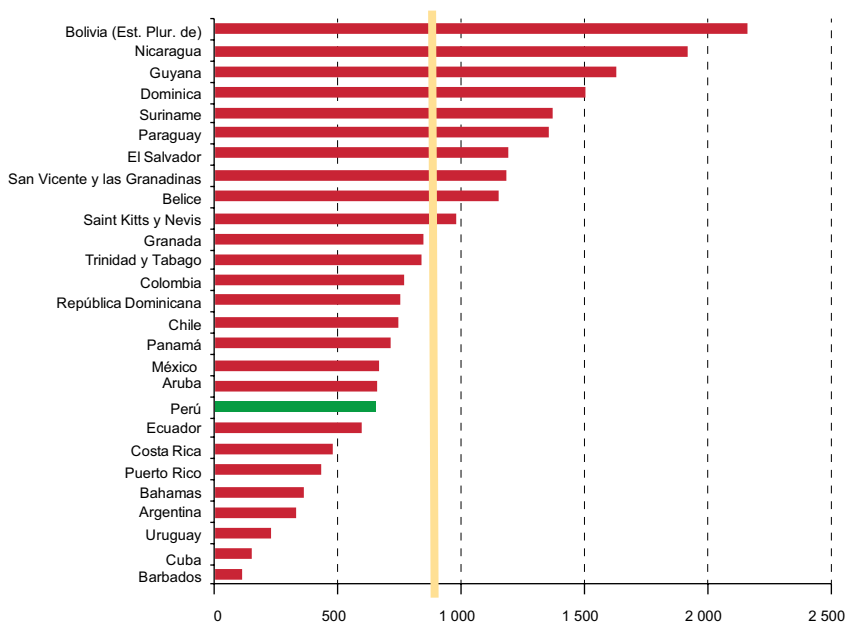
Establecimientos	Descripción
EsSalud	<p>Cabe mencionar que EsSalud presta otros servicios, entre ellos: i) Padomi, servicio de atención médica a domicilio a los pacientes con incapacidad para desplazarse a los centros asistenciales; ii) Dona Vida, servicio de información sobre los diferentes aspectos relacionados con la donación y el trasplante de órganos; iii) Sistema de Transporte Asistido de Emergencias (STAE), servicio gratuito de atenciones prehospitalarias: evaluaciones médicas, estabilización y traslado de pacientes asegurados en situaciones de urgencia y emergencia; iv) Hospital Perú, un hospital móvil que otorga prestaciones de salud mediante operativos de apoyo de contingencia.</p>
Otros	<p>A 2009, la red de otros establecimientos cuenta con un total de 1.205 establecimientos de salud. De este total, el 10,3% corresponde a postas de salud (124), el 73,3% a centros de salud (863) y el 16,4% a hospitales (198). La red de otros establecimiento se encuentra compuesta por los servicios de sanidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, junto con sus establecimientos de salud, hospitales del Sistema Metropolitano de la Solidaridad (SISOL), clínicas de entidades prestadoras de salud, hospitales y laboratorios privados, establecimientos de salud privados con o sin fines de lucro, institucionales o individuales.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Salud (MINSa) y el Seguro Social de Salud (EsSalud).

Gráfico IV.13
Perú y América Latina y el Caribe: ratio de número de habitantes por médico



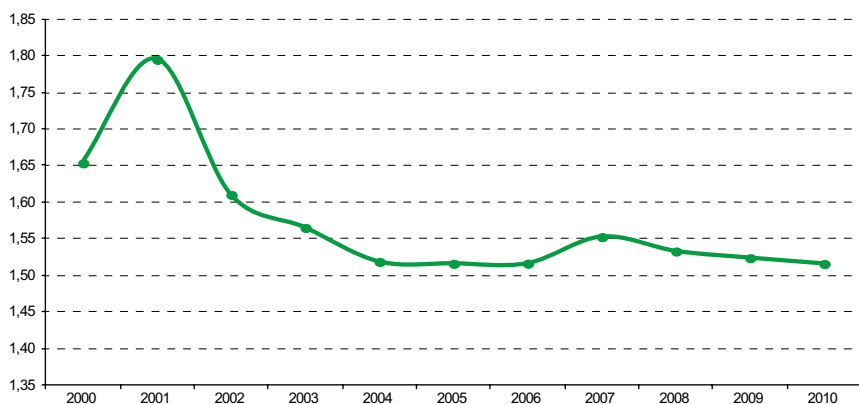
B. América Latina y el Caribe: ranking de habitantes por médico
(Promedio 2007-2010)



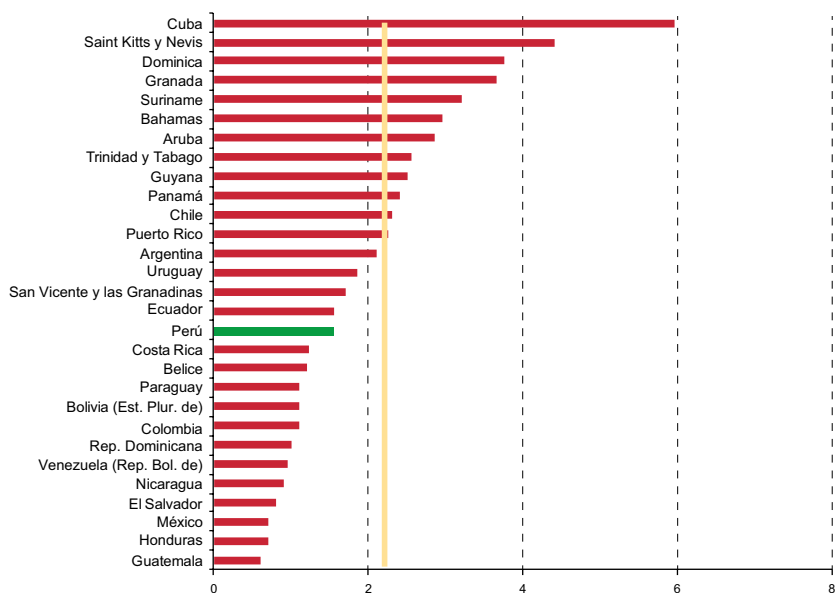
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y R. Webb y G. Fernández Baca, *Anuario estadístico. Perú en números 2011*, Lima, Instituto Cuánto, 2011.

Gráfico IV.14
Perú y América Latina y el Caribe: ratio de camas hospitalarias
por cada 1.000 habitantes

A. Perú: camas hospitalarias, 2000-2010



B. América Latina y el Caribe: ranking de camas hospitalarias
(Promedio 2007-2010)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y R. Webb y G. Fernández Baca, *Anuario estadístico, Perú en números 2011*, Lima, Instituto Cuánto, 2011.

Lamentablemente, como mencionan Paganini (1998) y Martínez y otros (2011), al utilizar indicadores más precisos de cobertura en salud que los que aquí se emplean se observa que la situación de la región está muy lejos de ser considerada óptima. Esta apreciación se ve reforzada por los estudios realizados a nivel local, donde, además de problemas de cobertura en términos absolutos, se destacan importantes problemas de coordinación y gestión (Petrera y Seinfeld, 2007) con consecuencias graves en la efectividad de la atención de salud. Las autoras reportan una situación del sistema de prestaciones donde coexisten instituciones con capacidad ociosa con otras sobresaturadas. Esto es grave en la medida en que, de acuerdo con el análisis de Arrieta y Riesco de la Vega (2008), los hospitales que operan con exceso de pacientes tienen, en promedio, menores niveles de calidad y, en consecuencia, mayores tasas de morbilidad y mortalidad. Además, como analiza Du Bois (2004), los problemas de cobertura vienen acompañados de problemas de inequidad en el acceso, situación que ya había sido reportada por Valdivia (2002a, 2002b y 2002c).

Una conclusión similar se obtiene cuando se revisan las estadísticas a partir de las encuestas de hogares. En el cuadro IV.18 se hace un esfuerzo por calcular la brecha de atención de salud y para ello se presenta información sobre la búsqueda de atención de salud frente a eventos de enfermedad. Los datos indican que de los 18 millones de personas que se enfermaron en 2011, el 68% no buscó atención. Cuando se analizan los motivos, se observa que de ese total, el 18% no buscó atención por razones de restricciones de oferta, el 13% por restricciones económicas y el 82% por otras razones. Para calcular la brecha de atención únicamente consideramos a las personas que no buscaron atención por razones de oferta o restricciones económicas. Así, la brecha identificada alcanza al 29,4% de la población que se enfermó y no buscó atención. Del mismo modo, en el cuadro IV.19, a partir de un análisis de incidencia de la brecha de cobertura respecto de ciertas características demográficas, se identifica que las brechas tienden a concentrarse en las poblaciones consideradas más vulnerables (rurales, indígenas, pobres, con menor nivel educativo), lo que refuerza la apreciación sobre los problemas de equidad en el acceso a la salud. Por ello, si bien como demuestran las cifras, los niveles de cobertura han mejorado entre 2004 y 2011, todavía hay casi cuatro millones de personas sin acceso adecuado a servicios de salud.

Cuadro IV.18
Perú: brecha de atención de salud, 2004, 2007 y 2011
(En porcentajes)

Secciones	2004	2007	2011
Búsqueda de atención médica ^a			
Buscó atención	31,1	30,7	31,9
No buscó atención ^b	68,9	69,3	68,1
Razones por las que no buscó atención			
Restricciones económicas ^c	24,7	22,1	12,9
Restricciones de oferta ^d	13,9	12,7	18,4
Otros ^e	77,0	76,4	81,9
Brecha de atención ^f			
Total brecha	36,0	33,2	29,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG), 2004, 2007 y 2011.

^a Porcentaje de la población que presentó algún tipo de enfermedad.

^b Incluye a la población que presentó algún tipo de enfermedad y no buscó atención y a la que buscó atención en lugares inadecuados (farmacia, domicilio, casa del huesero u otro).

^c Incluye: no tuvo dinero.

^d Incluye: se encuentra lejos, demoran mucho en atender, no confía en los médicos, maltrato del personal de salud, no tiene seguro.

^e Incluye: no era grave, prefiere curarse con remedios caseros, se autorrecetó, falta de tiempo, otro.

^f No todos los que no buscaron atención son los que se presentan como brecha de atención, este indicador solo incluye a los que no buscaron atención por razones económicas y de oferta.

Cuadro IV.19
Perú: brecha de atención de salud, según aspectos demográficos, 2004, 2007 y 2011
(En porcentajes de la población que se enfermó y no buscó atención)

Secciones	2004	2007	2011
Educación			
Sin nivel ^a	47,1	44,2	37,1
Con primaria ^b	34,6	34,0	30,2
Con secundaria ^c	22,3	21,4	22,5
Raza			
No indígena	33,6	29,5	26,1
Indígena	54,3	47,8	43,0
Región			
Urbano	28,1	27,8	26,8
Rural	51,5	46,1	36,7
Pobreza			
Pobre extremo	54,9	52,1	42,6
Pobre no extremo	38,8	42,0	38,7
No pobre	22,9	23,9	25,5
Total	36,0	33,2	29,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG), 2004, 2007 y 2011.

^a Incluye: sin nivel, inicial y primaria incompleta.

^b Incluye: primaria completa y secundaria incompleta.

^c Incluye: secundaria completa y estudios técnicos o superiores incompletos y completos.

Este análisis se condice con la información presentada en el cuadro IV.20, donde se incluyen otros indicadores de cobertura. Primero, la lejanía del centro de salud, que debería estar correlacionada con el acceso o la capacidad de oferta, afecta al 31% de la población. Además, se observa que este problema de acceso suele ser más grave en los grupos demográficos que previamente se habían definido como más vulnerables. En segundo lugar, la demora en la atención, que debería aproximar la saturación del servicio, muestra una incidencia sobre el 39% de la población. Si bien este dato indica que el problema de demora de la atención afecta a una mayor proporción de la población que el problema de acceso, cuando se analiza el indicador por grupos poblacionales, se observa que esta incidencia no necesariamente es mayor en los grupos identificados como más vulnerables. Es posible que exista un efecto de expectativas diferenciadas sobre el servicio que impiden un análisis más preciso.

Cuadro IV.20
Perú: lejanía del centro de salud y demora en la atención, 2011
(En porcentajes de la población que se enfermó y buscó atención)

Secciones	Lejanía del centro de salud			Demora en la atención		
	Cerca	Lejos	No sabe	Poco	Bastante	No sabe
Educación						
Sin nivel ^a	66,6	31,9	1,5	58,8	39,5	1,7
Con primaria ^b	67,0	31,3	1,8	62,6	35,1	2,3
Con secundaria ^c	67,9	31,0	1,0	58,8	39,6	1,7
Raza						
No indígena	68,0	30,8	1,3	60,9	37,3	1,7
Indígena	64,2	33,9	1,9	55,4	42,3	2,3
Región						
Urbano	70,4	28,4	1,2	55,4	42,9	1,7
Rural	60,4	37,9	1,7	69,7	28,3	2,0
Pobreza						
Pobre extremo	59,3	39,0	1,7	70,3	27,7	2,0
Pobre no extremo	69,6	28,1	2,3	59,4	37,9	2,7
No pobre	67,4	31,5	1,1	58,9	39,6	1,5
Total	67,4	31,2	1,4	59,7	38,5	1,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2011.

^a Incluye: sin nivel, inicial y primaria incompleta.

^b Incluye: primaria completa y secundaria incompleta.

^c Incluye: secundaria completa y estudios técnicos o superiores incompletos y completos.

Pese a esta realidad respecto del acceso general a los servicios de salud, en algunas áreas específicas se pueden observar mayores avances. Este es el caso del parto institucional, que pasó del 74% al 88% entre 2004 y 2011. Sin embargo, como se muestra en el cuadro IV.21, todavía persisten importantes brechas a nivel de grupos demográficos. Por ejemplo, la población indígena muestra niveles de cobertura del 80% frente al 89% de la población no indígena, la población rural presenta ratios del 65% frente al 96% de la población urbana, y la población pobre exhibe un nivel del 76% frente al 94% de la población no pobre. Este buen comportamiento ya ha sido destacado por la literatura especializada (INEI/USAID, 2009), donde se da cuenta de una tendencia hacia la profesionalización en la atención de partos (en especial en zonas urbanas) y una mejora en la calidad general del servicio.

Cuadro IV.21
Perú: indicador de parto institucional, 2004 y 2011
(En porcentajes de mujeres que en los últimos 36 meses tuvieron algún parto)

Secciones	2004		2011	
	Partos dentro del sistema de salud	Partos fuera de salud	Partos dentro del sistema de salud	Partos fuera de salud
Educación				
Sin nivel ^a	41,1	58,9	67,4	32,6
Con primaria ^b	69,1	30,9	83,2	16,8
Con secundaria ^c	94,0	6,0	96,1	3,9
Raza				
No indígena	78,5	21,5	89,2	10,8
Indígena	53,4	46,6	79,6	20,4
Región				
Urbano	91,6	8,4	96,3	3,7
Rural	40,8	59,2	64,5	35,5
Pobreza				
Pobre extremo	34,2	65,8	58,9	41,1
Pobre no extremo	80,6	19,4	82,2	17,8
No pobre	91,9	8,1	94,4	5,6
Total	73,6	26,4	87,6	12,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2011.

^a Incluye: sin nivel, inicial y primaria incompleta.

^b Incluye: primaria completa y secundaria incompleta.

^c Incluye: secundaria completa y estudios técnicos o superiores incompletos y completos.

Un segundo aspecto de la cobertura de salud tiene que ver con el acceso a sistemas de aseguramiento. La importancia (central) de los seguros de salud en el contexto de los sistemas de protección social tiene que ver con el marco conceptual desarrollado alrededor de la teoría de los gastos

de bolsillo en salud (Abul y Lamiraud, 2008). La principal justificación que ofrecen estas teorías se relacionan con las posibles consecuencias “catastróficas” que algunos eventos inesperados vinculados a la salud podrían tener en los niveles de pobreza y vulnerabilidad en los hogares y que, hasta cierto punto, podrían limitarse mediante el acceso a seguros de salud (Knaul y otros, 2006, y Lavilla, 2012, encuentran evidencia en este sentido para México y el Perú, respectivamente).

En el cuadro IV.22 se presenta la situación de aseguramiento en el caso peruano. De manera general, se identifican tres tipos de sistemas. En primer lugar se ubican los esquemas contributivos, en los que el usuario aporta de manera regular para cubrirse frente a los riesgos de salud. Se destacan los programas privados (entidades prestadoras de salud y seguros privados generales, que atienden a aproximadamente un millón de personas) y públicos (como EsSalud y los seguros de las Fuerzas Armadas y policiales, que atienden a aproximadamente ocho millones de personas). Después están los esquemas mixtos, en los que el usuario aporta de manera regular, pero no lo suficiente para financiar la cobertura de riesgos, por lo que se requiere un subsidio público para dar estabilidad al sistema. En el caso peruano, este esquema corresponde al esquema semisubsidiado del Seguro Integral de Salud. Por último tenemos los esquemas no contributivos, donde el usuario no aporta. En el Perú, este esquema es el Seguro Integral de Salud. En total, 11 millones de peruanos cuentan con cobertura por parte del Seguro Integral de Salud en sus diferentes esquemas. De este modo, el total de peruanos que actualmente no accede a ningún tipo de seguro se estima en 11 millones.

De manera general, y de acuerdo con el análisis realizado, en la medida en que se transita por los tres tipos de sistemas se observa una progresión en la calidad de los servicios de aseguramiento que se relaciona con el costo que significa para el usuario. Esquemáticamente, en un extremo de calidad y costo se ubican los sistemas no contributivos y en el otro extremo los sistemas contributivos. Esta lógica coincide con el esquema de los pisos de protección social a partir de la coexistencia de esquemas de protección focalizados en la población de menores recursos que aseguren niveles de cobertura básicos y esquemas que garanticen mayores coberturas hacia los cuales la población debe transitar en el mediano plazo. Asimismo, es interesante notar que no solo el Seguro Integral de Salud subsidiado (focalizado en poblaciones pobres), sino también los esquemas semisubsidiados del Seguro Integral de Salud, parten de la lógica de incrementar la cobertura de estos sistemas básicos. En este último caso, la orientación hacia trabajadores de las microempresas, así como la existencia de esquemas para independientes, reconocen de alguna forma las limitaciones de cobertura (ya analizadas) en segmentos de baja productividad no necesariamente pobres.

Cuadro IV.22
Perú: sistemas de aseguramiento en salud

Tipo de sistema	Sistema	Descripción
No contributivo	Seguro Integral de Salud (SIS) subsidiado	<p>El 29 de enero de 2002, bajo la Ley núm. 27657, se creó el Seguro Integral de Salud (SIS), con el objeto de proteger la salud de la población más vulnerable que no cuente con ningún seguro de salud. Este seguro ofrece un seguro gratuito o subsidiado a personas en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>El servicio de este seguro se divide entre los beneficiarios que se encuentran en zonas con y sin Aseguramiento Universal de Salud (AUS). En el caso de las personas con Seguro Integral de Salud gratuito que se encuentran en zonas con Aseguramiento Universal de Salud, la cobertura que se ofrece es la siguiente: i) afecciones obstétricas y ginecológicas (control prenatal, parto y posparto, infección vaginal y pélvica, menopausia); ii) afecciones pediátricas (enfermedades del recién nacido, desnutrición, anemia, parasitosis intestinal, diarrea, paladar hendido); iii) afecciones neoplásicas (cáncer de cuello uterino, despiñaje de cáncer de mama, mioma uterino, otros tumores); iv) enfermedades transmisibles (infecciones del aparato respiratorio y otras infecciones, como malaria, hepatitis); v) enfermedades no transmisibles (ansiedad, depresión, esquizofrenia, alcoholismo); vi) enfermedades crónicas y degenerativas (como asma, epilepsia y osteoporosis), y vii) afecciones agudas (quemaduras, fracturas, cálculos, apendicitis aguda, infartos, entre otros).</p> <p>En el caso de las personas con Seguro Integral de Salud gratuito que se encuentran en zonas sin Aseguramiento Universal de Salud, la cobertura que se ofrece es la siguiente: i) atenciones preventivas: inmunizaciones, control prenatal, atención integral del niño, suplementos de hierro y vitamina A para niños y gestantes, detección precoz del cáncer; ii) atenciones ambulatorias: consulta en medicina general y especializada, medicamentos, exámenes de laboratorio, radiografías y otros; iii) atenciones hospitalarias: atención médica, medicamentos, insumos, análisis de laboratorio, rayos X, exámenes auxiliares, procedimientos especiales, estancia hospitalaria; iv) atenciones quirúrgicas: atención médica y quirúrgica, medicamentos, análisis de laboratorio, rayos X, exámenes auxiliares, procedimientos especiales, diagnóstico por imágenes, sala de operaciones, sala de recuperación, riesgo quirúrgico, estancia hospitalaria; v) atenciones de emergencia: atención médica, medicamentos, análisis de laboratorio, rayos X, exámenes auxiliares, procedimientos especiales, diagnóstico por imágenes; vi) atenciones de maternidad y del recién nacido: gastos prenatales y posnatales, parto normal, parto múltiple, parto complicado, cesárea, complicaciones orgánicas del embarazo y aborto no provocado, además de atención integral del neonato. La atención integral del neonato incluye: atención médica, quirúrgica, medicamentos, análisis de laboratorio, rayos X, exámenes auxiliares, procedimientos especiales, diagnóstico por imágenes y estancia hospitalaria.</p>

Cuadro IV.22 (continuación)

Tipo de sistema	Sistema	Descripción
Semicontributivo	Seguro Integral de Salud (SIS) semisubsidiado	<p>El 29 de enero de 2002, bajo la Ley núm. 2765, se creó el Seguro Integral de Salud (SIS), con el objeto de proteger la salud de la población con limitada capacidad de pago. Este seguro ofrece el componente de seguro semisubsidiado y abarca dos tipos de seguros. El primero es el Seguro Integral de Salud Independiente, dirigido a familias o ciudadanos con limitada capacidad de pago (con ingresos menores a los 700 nuevos soles y no mayores de 1.000 nuevos soles) que no cuenten con seguro, y a trabajadores contratados por Servicios No Personales (SNP) del sector público y privado con ingresos menores a 1.600 nuevos soles. El monto mensual de aporte en caso de ser seguro individual es de 10 nuevos soles en caso de tener ingresos menores a 700 nuevos soles y de 20 nuevos soles en caso de tener ingresos no mayores a 1.000 nuevos soles o tener ingresos de entre 700 nuevos soles y 1.600 nuevos soles en el caso de los trabajadores de SNP. En caso de optar por el seguro familiar, monto mensual de aporte es de 30 nuevos soles. El segundo seguro es el Seguro Integral de Salud Microempresa, dirigido a todos los trabajadores de las microempresa. La inscripción para acceder al seguro la debe realizar el representante de la microempresa donde se desempeña el trabajador. El monto mensual de aporte es de 15 nuevos soles por cada trabajador y su familia.</p> <p>Para evaluar el tipo de cobertura que se brinda a cada uno de estos seguros, debe resaltar que en el caso del Seguro Integral de Salud Microempresa se divide entre los que se encuentran en zonas con y sin Aseguramiento Universal de Salud. En el caso de las personas con Seguro Integral de Salud Microempresa que se encuentran en zonas con Aseguramiento Universal de Salud la cobertura que se ofrece es la siguiente: i) afecciones obstétricas y ginecológicas (control prenatal, parto y posparto, infección vaginal y pélvica, menopausia); ii) afecciones pediátricas (enfermedades del recién nacido, desnutrición, anemia, parasitosis intestinal, diarrea, paladar hendido); iii) afecciones neoplásicas (cáncer de cuello uterino, despitaje de cáncer de mama, mioma uterino, otros tumores); iv) enfermedades transmisibles (infecciones del aparato respiratorio y otras infecciones, como malaria, hepatitis); v) enfermedades no transmisibles (ansiedad, depresión, esquizofrenia, alcoholismo); vi) enfermedades crónicas y degenerativas (como asma, epilepsia y osteoporosis), y vii) afecciones agudas (quemaduras, fracturas, cálculos, apendicitis aguda, infartos, entre otros).</p> <p>En el caso de las personas con Seguro Integral de Salud Microempresa que se encuentran en zonas sin Aseguramiento Universal de Salud y para los que tienen Seguro Integral de Salud Independiente la cobertura que se ofrece es la siguiente: i) atenciones preventivas: inmunizaciones, control prenatal, atención integral del niño, suplementos de hierro y vitamina A para niños y gestantes, detección precoz del cáncer; ii) atenciones ambulatorias: consulta en medicina general y especializada, medicamentos, exámenes de laboratorio, radiografías y otros; iii) atenciones hospitalarias: atención médica, medicamentos, insumos, análisis de laboratorio, rayos X, exámenes auxiliares, procedimientos especiales, estancia hospitalaria; iv) atenciones quirúrgicas: atención médica y quirúrgica, medicamentos, análisis de laboratorio, rayos X, exámenes auxiliares, procedimientos especiales, diagnóstico por imágenes, sala de operaciones, sala de recuperación, riesgo quirúrgico, estancia hospitalaria; v) atenciones de emergencia: atención médica, medicamentos, análisis de laboratorio, rayos X, exámenes auxiliares, procedimientos especiales, diagnóstico por imágenes; vi) atenciones de maternidad y del recién nacido: gastos prenatales y posnatales, parto normal, parto múltiple, parto complicado, cesárea, complicaciones orgánicas del embarazo y aborto no provocado, además de atención integral del neonato. La atención integral del neonato incluye: atención médica, quirúrgica, medicamentos, análisis de laboratorio, rayos X, exámenes auxiliares, procedimientos especiales, diagnóstico por imágenes y estancia hospitalaria.</p>

Cuadro IV.22 (continuación)

Tipo de sistema	Sistema	Descripción
Contributivo	EsSalud	<p>El 30 de enero de 1999, bajo la Ley núm. 27056, se creó el Seguro Social de Salud (EsSalud), un seguro que busca cubrir las prestaciones de salud de los trabajadores independientes, en planilla, del hogar, dependientes y agropecuarios, así como de los interesados en afiliarse voluntariamente. Además, cubre a los derechohabientes de los asegurados. Dentro de las prestaciones que brinda EsSalud se encuentran las de prevención, promoción y recuperación de la salud, maternidad, prestaciones de bienestar y promoción social, prestaciones económicas y planes de salud especiales para la población no asegurada y de escasos recursos y otras prestaciones derivadas de los seguros de riesgos humanos que ofrece la institución.</p> <p>Los tipos de seguro que ofrece son: i) Seguro regular: dirigido a los trabajadores en planilla, del hogar, pesqueros, de construcción civil y portuarios, así como a los pensionistas que reciben pensión de jubilación por incapacidad y sobrevivencia. El monto mensual de aporte de los trabajadores es equivalente al 9% de sus ingresos mensuales (en el caso de los pescadores es el 9% del valor del producto comercializado y en el caso de los pensionistas es el 4% de su pensión). Este seguro ofrece prestaciones de prevención y promoción (educación para la salud, evaluación y control de riesgos e inmunizaciones), prestaciones de recuperación de la salud (atención médica, tanto ambulatoria como de hospitalización, medicamentos e insumos médicos, prótesis y aparatos); prestaciones de bienestar y promoción social (actividades de proyección, ayuda social y de rehabilitación para el trabajo, orientadas a la promoción de la persona); prestaciones económicas (dinero que EsSalud otorga para compensar una pérdida económica derivada de la incapacidad temporal para el trabajo) y prestaciones de maternidad (atención del parto, que se extiende al período de puerperio y al cuidado de la salud del recién nacido). ii) EsSalud independiente: dirigido a los trabajadores independientes. El monto mensual por afiliación individual es de 64 nuevos soles, de 124 nuevos soles si el titular tiene un dependiente, 169 nuevos soles si el titular tiene dos dependientes y 228 nuevos soles si el titular tiene tres dependientes. Este seguro ofrece atención en consulta externa, prestaciones de maternidad, prestaciones preventivas promocionales; hospitalización, cirugías, emergencias, provisión de medicamentos, copago para los exámenes y procedimientos en EsSalud (un 10% de los gastos). iii) Seguro potestativo (este seguro ya no se ofrece): dirigido a aquellas personas que se afilien voluntariamente que no son asegurados regulares de EsSalud. Ofrece atención médica hospitalaria, ambulatoria y de emergencia, medicamentos e insumos médicos, ayuda al diagnóstico, atención por maternidad (control de la estación parto, puerperio y atención del recién nacido), prestaciones de prevención y promoción de la salud; y cobertura de enfermedades preexistentes dentro del Plan Mínimo de Atención. iv) Seguro agrario: dirigido a trabajadores dependientes e independientes que realicen actividades de cultivo o crianza avícola (o ambas), agroindustrial o acuícola, con excepción de la industria forestal. En el caso de los trabajadores dependientes, el monto de aporte mensual es el 4% de sus ingresos mensuales y en el caso de los trabajadores independientes es el 4% de la remuneración mínima vital. Este seguro ofrece prestaciones de prevención y promoción, prestaciones de recuperación de la salud, prestaciones de bienestar y promoción social; v) prestaciones económicas y prestaciones de maternidad; v) seguro complementario de trabajo de riesgo: brinda cobertura por accidentes de trabajo y enfermedad profesional a los trabajadores dependientes o independientes que realizan actividades de riesgo. Las tasas de aportación varían de acuerdo con el nivel de riesgo de las actividades que realizan, así como el tipo de trabajador. Este seguro ofrece: asistencia y asesoramiento preventivo promocional en salud ocupacional al empleador y los asegurados; atención médica, farmacológica, hospitalaria y quirúrgica, cualquiera sea el nivel de complejidad; rehabilitación y readaptación laboral al asegurado inválido amparado por este seguro y aparatos de prótesis y ortopédicos necesarios. vi) Seguro de accidentes: es un seguro de accidentes personales que otorga indemnización en caso de muerte o invalidez permanente total o parcial a causa de un accidente. Se trata de un seguro independiente y complementario respecto de cualquier otro seguro. Indemniza al afiliado o a los beneficiarios por riesgos derivados de accidentes. La prima mensual es de S/. 5,00 nuevos soles.</p>

Cuadro IV.22 (conclusión)

Tipo de sistema	Sistema	Descripción
Contributivo	Fuerzas Armadas del Perú (FF. AA.) y Policía Nacional del Perú (PNP)	<p>En diciembre de 1929, bajo la Ley núm. 18072, se creó la Sanidad de Gobierno y Policía, hoy Dirección de Salud de la PNP (DIRSAL). En diciembre de 1999, mediante la Ley núm. 27238, se estableció el Fondo de Salud para el Personal de la PNP (FOSPOLI), que tiene por objeto promover la salud y prevenir la recuperación y rehabilitación de la salud del personal policial y de sus familiares con derecho. En abril de 2012, mediante la Ley núm. 29420, se fijó el monto de 55.000 nuevos soles, o 15,49 UIT, del seguro de vida o compensación extraordinaria para el personal militar y policial. Además, en el Decreto Legislativo núm. 1132, presentado en diciembre de 2012, se establece que tanto las FF. AA. como la PNP tienen derecho a un subsidio por fallecimiento (SF), a un subsidio póstumo y por invalidez (SPI), y al seguro de vida o compensación extraordinaria (SV). Los seguros de vida establecidos para ambas instituciones fueron diseñados considerando el alto riesgo del cumplimiento de sus labores, el trabajo efectivo y la responsabilidad de sus funciones.</p>
Entidades prestadoras de salud (EPS)		<p>En 1997, bajo la Ley núm. 26790 de Modernización de la Seguridad Social en el Perú, se crearon las entidades prestadoras de salud (EPS), empresas e instituciones públicas o privadas, distintas a EsSalud, cuyo objetivo es prestar servicios integrales de atención de salud, con infraestructura propia o de terceros, sujetándose a los controles de la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud (SEPS). Están dirigidas a trabajadores y sus dependientes, y todos los interesados en contratar un Seguro de Plan Integral. Las entidades prestadoras de salud no reemplazan a EsSalud, sino que complementan los servicios de salud. En el Perú existen cuatro entidades prestadoras de salud: Mapfre, Colsanistas, Rimac, Pacífico y Persalud.</p> <p>De manera general, las entidades prestadoras de salud brindan las siguientes coberturas: i) atención hospitalaria; ii) atención ambulatoria; iii) emergencias; iv) maternidad; diagnóstico de maternidad en capa simple (consultas prenatales y posnatales, parto normal y parto múltiple espontáneo sin complicaciones), diagnóstico de maternidad en capa compleja (cesárea, aborto no provocado o amenaza de aborto, complicaciones orgánicas del embarazo), atención ambulatoria por maternidad, atención hospitalaria por maternidad; v) odontología; vi) oftalmología; vii) latencia (cubierta) y al derecho habitante en caso de desempleo o suspensión (perfecta delabores); y viii) enfermedades o accidentes a consecuencia de desastres naturales.</p> <p>Además, al igual que EsSalud, las entidades prestadoras de salud ofrecen el seguro complementario de trabajo de riesgo, que brinda cobertura por accidentes de trabajo y enfermedad profesional a los trabajadores dependientes o independientes que realizan actividades de riesgo.</p>
Seguros privados		<p>Como las entidades prestadoras de salud, los seguros privados se establecieron bajo la Ley núm. 26790 de Modernización de la Seguridad Social en el Perú. Las compañías de seguros privados son empresas dedicadas a celebrar contratos de seguro, por los que reciben una prima en concepto de pago y se obligan a indemnizar al asegurado si ocurre el evento o riesgo asegurado. Los seguros privados tienen como finalidad brindar tranquilidad y protección a las personas para garantizarles la satisfacción de sus necesidades económicas presentes y futuras, obteniendo adecuados niveles de rentabilidad y proporcionando oportunidades de desarrollo a sus trabajadores. En el Perú existen 11 compañías privadas de seguros: Ace, Pacífico seguro, Pacífica vida, Interseguro, La positiva, La positiva vida, Mapfre Perú, Mapfre Perú vida, Protecta, Rimac y Seguros Sura. Al igual que las entidades prestadoras de salud, los seguros privados de salud, brindan cobertura por: i) atención ambulatoria, ii) emergencias, iii) maternidad (control prenatal y posnatal, parto, atención ambulatoria por maternidad, atención hospitalaria por maternidad), iv) odontología, v) oftalmología y vi) enfermedades o accidentes. Sin embargo, la diferencia con las entidades prestadoras de salud es que su nivel de cobertura llega a ser mayor debido a que ofrecen seguros oncológicos, que pueden llegar a cubrir el 100% del tratamiento, así como seguros internacionales.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Seguro Integral de Salud, Seguro Social de Salud (EsSalud), la Ley de Modernización de la Seguridad Social en el Perú, la Dirección de la Policía Nacional del Perú (PNP) y la Dirección General de Sanidad Militar.

Por esta razón, no resulta sorprendente el relativo éxito de este programa a la hora de aumentar relativamente rápido la cobertura de la población. Como se observa en el gráfico IV.15, el importante aumento de la cobertura del Seguro Integral de Salud ha permitido reducir la población sin seguro del 63% en 2004 al 36% en 2011. Esta estimación, sin embargo, se encuentra por debajo de los datos que se obtienen a partir de las fuentes administrativas del mismo programa. Como se muestra en el gráfico IV.16, la cobertura del Seguro Integral de Salud, estimada considerando esta base de datos, arroja cifras cercanas al 43%. No obstante, a pesar de las discrepancias, las tendencias mostradas en ambos casos son iguales. Un hecho a resaltar es cómo estos esquemas han beneficiado de manera más que proporcional a la población de menos recursos, situación que también es posible intuir a partir del cuadro IV.23, tomando en cuenta la importancia desproporcionada que tiene este esquema en grupos demográficos de mayor vulnerabilidad.

Gráfico IV.15
Perú: evolución de la cobertura de los seguros de salud, 2004-2011

A. Cobertura de salud, según tipo de seguro
(En porcentajes del total de la población)

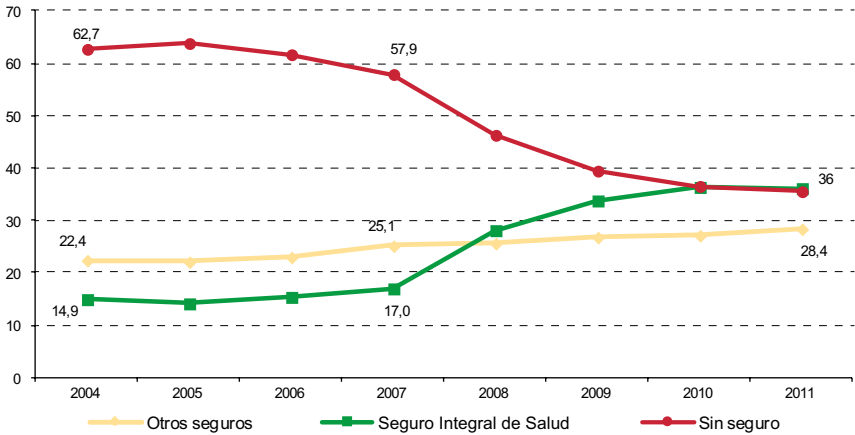
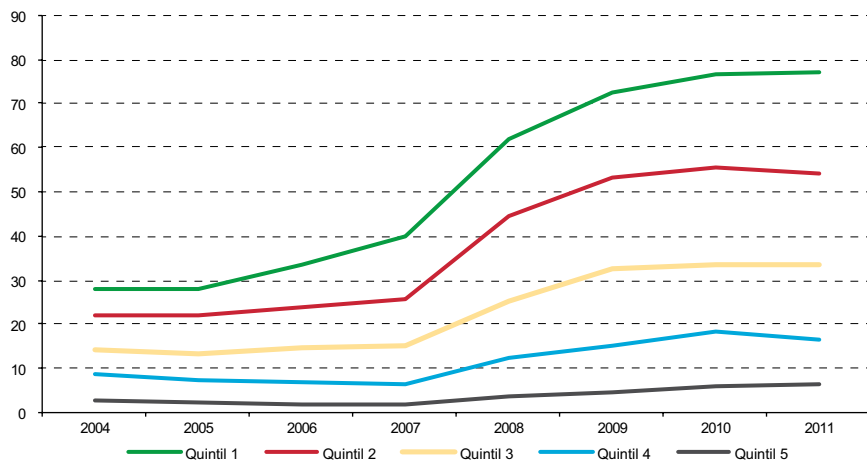


Gráfico IV.15 (conclusión)

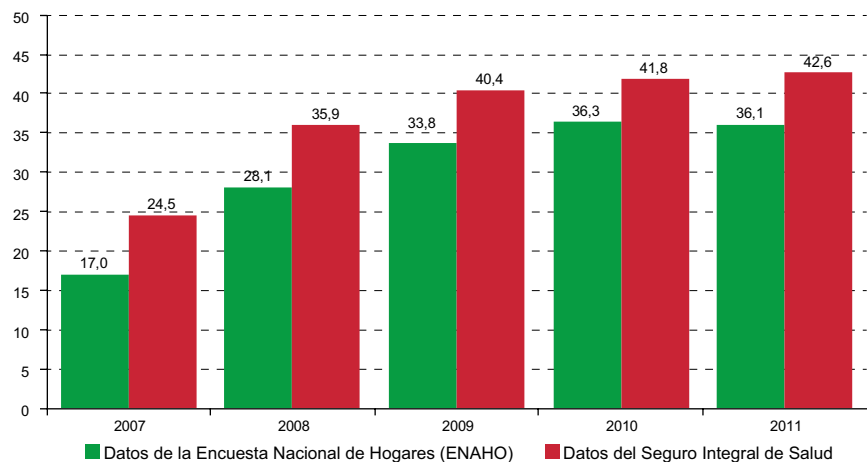
B. Cobertura del Seguro Integral de Salud, según quintiles
(En porcentajes de la población según quintil)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011.

Gráfico IV.16

Perú: evolución de la cobertura del Seguro Integral de Salud, según fuente, 2007-2011
(En porcentajes del total de la población)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2007 a 2011, y estadísticas del Seguro Integral de Salud (SIS) [en línea] <http://www.sis.gob.pe/Portal/index.html>.

Cuadro IV.23
Perú: nivel de aseguramiento, según características poblacionales, 2004 y 2011
(En porcentajes de la población)

Sector	2004			2011		
	Otros seguros	Seguro Integral de Salud	Sin seguro	Otros seguros	Seguro Integral de Salud	Sin seguro
Educación						
Sin nivel ^a	14,0	24,0	61,9	18,1	53,4	28,5
Con primaria ^b	17,9	11,7	70,4	20,9	42,1	37,0
Con secundaria ^c	36,5	1,1	62,4	42,4	16,0	41,6
Raza						
No indígena	23,9	12,7	63,4	31,8	30,8	37,4
Indígena	11,1	13,5	75,4	13,4	56,8	29,8
Región						
Urbano	29,7	10,8	59,5	36,2	23,4	40,4
Rural	5,2	24,7	70,1	5,7	72,7	21,6
Pobreza						
Pobre extremo	1,3	28,0	70,8	2,3	79,7	18,0
Pobre no extremo	12,0	18,4	69,6	8,6	59,8	31,6
No pobre	41,4	6,2	52,4	36,5	25,2	38,2
Estratos laborales						
Tradicional	9,5	18,9	71,6	12,6	48,4	39,0
Intermedio	29,0	13,8	57,2	33,6	31,5	34,8
Moderno	60,9	6,0	33,1	67,4	11,5	21,1
Desocupados e inactivos	35,2	8,0	56,8	43,3	19,2	37,5
Total	22,4	14,9	62,7	28,4	36,1	35,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 y 2011.

^a Incluye: población sin nivel educativo, con educación inicial y con primaria incompleta.

^b Incluye: población con primaria completa y secundaria incompleta.

^c Incluye: población con secundaria completa y estudios técnicos o superiores incompletos y completos.

Las apreciaciones anteriores también cuentan con el respaldo de la literatura especializada. Por ejemplo, en el estudio de Monge, Vásquez y Winkelried (2009) se revela el importante crecimiento de este programa con efectos distributivos positivos a pesar de que todavía persisten problemas de focalización. Esta conclusión es compartida por Jaramillo y Parodi (2004) y Parodi (2007). Además, Seinfeld (2007) y Lenz y Alvarado (2006) asocian este aumento de la cobertura a un mejor desempeño de algunos indicadores de salud, como la salud maternoinfantil y los partos institucionales. No obstante, el Seguro Integral de Salud estaría enfrentando riesgos importantes, como problemas operativos de retraso en la distribución de bienes a los establecimientos (Alvarado y Morón, 2008) y problemas de financiamiento y escasa progresión hacia los esquemas más complejos (Petrera y Seinfeld, 2007), lo que genera un peso desmedido para el sistema. Las autoras asocian esta limitación a la dificultad de incrementar

la cantidad de afiliados a EsSalud dada la elevada informalidad y el bajo empleo en planilla, conclusión en cierto modo compartida por Monge y Winkelried (2010), quienes además identifican barreras a nivel de ingresos familiares que impiden progresar hacia esquemas privados¹⁰⁷.

En resumen, en lo que respecta a la garantía sobre el acceso a servicios de salud esenciales, es importante diferenciar dos aspectos: la cobertura de la red de atención y la cobertura de los seguros de salud. En relación con el primer aspecto se identifican problemas de cobertura que estarían afectando al 29,4% de la población que se enfermó y no buscó atención, agravado por problemas en la calidad de la atención e inequidad en el acceso. Esto estaría ocurriendo pese a que ciertos servicios (como el parto institucional) sí presentan niveles de cobertura elevados. Respecto del segundo aspecto, la población asegurada ha registrado un marcado aumento en la última década, resultado, principalmente, de la extensión del Seguro Integral de Salud entre la población más pobre y los trabajadores de menor productividad. Con ello se han logrado cifras de cobertura media del 65% y grandes avances en materia de equidad de acceso a seguros de salud, por lo menos bajo esquemas básicos. Sin embargo, a pesar de este progreso, existen importantes riesgos operativos y financieros para el Seguro Integral de Salud y en términos de la estrategia bidimensional se observan dificultades para progresar hacia esquemas más complejos. Se ha identificado que la informalidad derivada del mercado de trabajo estaría actuando como la principal barrera en este sentido.

4. Garantía 4: Seguridad en el ingreso para los adultos mayores

Como ya se mencionó, de acuerdo con la Recomendación núm. 202 de la OIT, la garantía 4 implica el acceso a seguridad básica en el ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un mínimo definido en el plano nacional. Para analizar la situación de cobertura y calidad respecto de esta garantía es preciso iniciar el análisis a partir de los sistemas de pensiones. En el cuadro IV.24 se presenta esta información de manera esquemática. Como se desprende de los datos analizados, conceptualmente, el sistema de cobertura de pensiones guarda interesantes similitudes con el sistema de protección a nivel de los seguros de salud. Es decir que existen esquemas contributivos y no contributivos, así como soluciones públicas y privadas, que pueden ordenarse de manera progresiva de acuerdo con las

¹⁰⁷ En general, en las entrevistas realizadas se identificó de manera recurrente la escasa articulación o coordinación entre los dos esquemas de aseguramiento público (el Seguro Integral de Salud y EsSalud), así como la fragmentación del sistema de seguros peruano si se analiza como un todo (público y privado). Esta situación sustentaría razones institucionales (además de la comentada informalidad del mercado de trabajo) que impiden la progresión hacia esquemas de mayor cobertura.

combinaciones de calidad y costo que suponen. Al igual que en el caso de los seguros de salud, en las pensiones se identifica la misma lógica de la existencia de un piso (no contributivo) con coberturas básicas y soluciones más complejas hacia las que es posible transitar, de acuerdo con ciertas condiciones del mercado de trabajo.

El esquema de pensiones contributivo en el caso peruano lo constituyen en la parte privada el Sistema Privado de Pensiones, a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones, y en la parte pública el Sistema Nacional de Pensiones, a través de la Oficina de Normalización Previsional. En el primer caso, el sistema funciona a partir de cuentas de capitalización individual, por lo que los aportes realizados por el trabajador determinan el monto del ahorro futuro o las pensiones de jubilación a las que tendrá acceso. En el segundo caso, el sistema funciona a partir de un régimen de reparto en el que todos los trabajadores aportan para financiar de manera solidaria las pensiones de los actuales jubilados. El esquema semicontributivo está conformado por el Sistema de Pensiones Sociales que al momento de elaborar este informe aún no se encontraba en funcionamiento, y el esquema no contributivo funciona en la forma de un programa social focalizado (Pensión 65).

De este modo, el sistema pensionario peruano conceptualmente se puede entender como un sistema en el que coexisten un esquema contributivo paralelo (capitalización y reparto) con pensiones de asistencia social (de acuerdo con el marco conceptual discutido por Willmore, 2006). Respecto del primer tramo del sistema (contributivo), si bien el esfuerzo de aportación es comparable para los afiliados (alrededor del 13% de las remuneraciones), como analiza Carpio (2012), existe una segmentación del mercado, ya que el Sistema Privado de Pensiones atrae a trabajadores de mayores recursos y el Sistema Nacional de Pensiones congrega a trabajadores de menores recursos. Li y Olivera (2009) presentan evidencia similar (aunque sin descartar necesariamente la competencia entre los sistemas). Como sugieren Bernal y otros (2008) y Carpio (2012), esta realidad se fundamenta en la existencia de pensiones mínimas y máximas en el sistema público, que finalmente determina que los trabajadores de menores recursos obtengan pensiones mayores de las que hubieran obtenido en un sistema de capitalización. A partir de esta realidad es que la calidad media del Sistema Privado de Pensiones, entendida como su sostenibilidad como sistema de pensiones, es mayor que la del Sistema Nacional de Pensiones. De acuerdo con Bernal y otros (2008), la Oficina de Normalización Previsional estaría en una situación de desequilibrio financiero y actuarial, un diagnóstico similar al realizado por Olivera (2010). Con datos de 2007, el autor grafica el problema a partir de la estimación de la tasa de dependencia de 4,43 contribuyentes por cada pensionista que mantendría en equilibrio al Sistema Nacional de Pensiones, una cifra muy superior a

Cuadro IV.24
Perú: políticas de protección al adulto mayor

Tipo de sistema	Sistema	Descripción
No contributivo	Pensión 65	<p>El Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 se creó el 19 de octubre de 2011 mediante el Decreto Supremo núm. 081 – 2011-PCM. Este programa está a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se enmarca en el modelo de inclusión social propuesto por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en los ejes de corto y mediano plazo, y tiene la finalidad de brindar a los usuarios un servicio integral y de otorgar protección a los grupos sociales especialmente vulnerables. El grupo objetivo son los adultos a partir de 65 años en extrema pobreza de acuerdo con los criterios del Sistema de Focalización de Hogares. La principal función de Pensión 65 es dotar a los adultos mayores de 65 años de un ingreso periódico que atenué su vulnerabilidad social a fin de mejorar su calidad de vida. Además, tiene otros objetivos específicos como diseñar e implementar servicios de calidad para brindar protección social a los adultos mayores de 65 años, incrementando su bienestar, y fortalecer la articulación intersectorial e intergubernamental orientada a la implementación de servicios sociales de apoyo al adulto mayor.</p>
Semicontributivo	Sistema de Pensiones Sociales	<p>El 30 de septiembre de 2008, con la aprobación del Decreto Supremo núm. 007-2008-TR, se reguló inicialmente el presente régimen pensionario facultativo para las microempresas. En julio de 2012, mediante la Ley núm. 29903, que aprobó la reforma del Sistema Privado de Pensiones, se modificó la regulación y con ello se propuso la creación del Sistema de Pensiones Sociales, que debería ser de carácter obligatorio para los trabajadores y conductores de microempresas que no superen los 40 años (no están comprendidos los trabajadores afiliados a algún sistema de pensiones o que sean beneficiarios de otro régimen previsional). Los afiliados podrían elegir que sus aportes sean administrados por una Administradora Privada de Fondos de Pensiones o por la Oficina de Normalización Previsional. Los aportes del empleado serían graduales hasta un máximo del 4% de la remuneración mínima vital y voluntariamente podría hacer aportes superiores. El aporte del Estado sería una tasa determinada o la suma equivalente a los aportes del trabajador por un bono de reconocimiento de aportes emitido por la Oficina de Normalización Previsional y garantizado por el Estado, sin que el aporte sea mayor que el del afiliado en ningún caso.</p> <p>Cabe mencionar que hasta la fecha este sistema no se ha ejecutado. Sin embargo, de encontrarse vigente, ofrecería pensión por jubilación, pensión por invalidez y pensión por sobrevivencia con las características que se detallan a continuación. Pensión por jubilación: tienen derecho a percibir pensión por jubilación los afiliados cuando cumplan los 65 años y hayan realizado efectivamente por lo menos 300 aportaciones al Fondo de Pensiones Sociales. El monto de la pensión de jubilación se calculará en función del capital acumulado de la cuenta individual de capitalización del afiliado y del aporte realizado por el Estado y su rentabilidad. Pensión por invalidez: para percibir una pensión de invalidez se requiere una declaración de incapacidad permanente por parte del Essalud o del Ministerio de Salud. Pensión por sobrevivencia: se consideran pensiones por sobrevivencia las de viudez y orfandad, que se generan por: a) fallecimiento de un afiliado con derecho a pensión de jubilación o que, de haberse declarado inválido, hubiere generado derecho a pensión de invalidez, y b) fallecimiento de un pensionista de jubilación o de invalidez. La pensión de la viuda no puede exceder el 42% de la pensión de jubilación que percibía o hubiere percibido. En caso de que el asegurado hubiese tenido hijos, la pensión de cada hijo, menor de 18 años o incapacitado equivale al 20% de la pensión de jubilación o invalidez que percibía o hubiera podido percibir el beneficiario titular.</p>

Cuadro IV.24 (continuación)

Tipo de sistema	Sistema	Descripción
Contributivo	Sistema Privado de Pensiones (SPP)	<p>El Sistema Privado de Pensiones se creó en 1992 bajo el Decreto de Ley núm. 25897, con el objeto de difundir la cultura previsional para la jubilación y sus beneficios, protegiendo los intereses de los afiliados y pensionistas. Este sistema está bajo la organización gremial privada que reúne a cuatro Administradoras de Fondos de Pensiones que operan en el Perú: Horizonte, Integra, Prima y Profuturo.</p> <p>La principal característica del Sistema Privado de Pensiones es que las Administradoras de Fondos de Pensiones trabajan bajo la modalidad de cuentas individuales de capitalización. En promedio, el aporte que realizan los trabajadores afiliados a sus cuentas individuales de capitalización equivale al 13,1% de su remuneración: i) un 10% de aporte obligatorio, ii) un 1,3% por prima de seguro y iii) un 1,8% de comisión variable de la Administradora de Fondos de Pensiones.</p> <p>Por medio de las Administradoras de Fondos de Pensiones, el Sistema Privado de Pensiones brinda las prestaciones de pensión por jubilación, pensión por invalidez y pensión por sobrevivencia con las características que se detallan a continuación. Pensión por jubilación: la edad de jubilación es a partir de los 65 años y el monto de la pensión depende de la acumulación de recursos en la cuenta individual (a 2006, la pensión media era de aproximadamente 900 nuevos soles). Bajo este sistema existe la opción de pensión mínima en función de los años de aportación, bajo los siguientes requisitos: a) haber nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945 y tener cumplidos por lo menos 65 años; b) registrar un mínimo de 20 años de aportaciones efectivas en total, entre el Sistema Privado de Pensiones y el Sistema Nacional de Pensiones; c) haber realizado el mínimo de años de aportaciones tomando como base mínima de cálculo la remuneración mínima vital en cada oportunidad. Pensión por invalidez: para que el afiliado pueda contar con esta pensión debe presentar una pérdida mayor o igual al 50% de la capacidad productiva y no haberse jubilado. El monto que se recibe está en función del 50% o el 70% respecto del salario medio mensual y del grado de invalidez (a 2006, la pensión media de este concepto era de aproximadamente 1.050 nuevos soles). Pensión por sobrevivencia: esta pensión no excede del 100% de la remuneración mensual del afiliado y los montos para los beneficiarios son los siguientes: a) un 42% para la viuda sin hijos, b) un 35% para la viuda con hijos de hasta 18 años o incapacitados, c) un 14% para cada hijo de hasta 18 años y d) un 14% para los padres, en caso de que estén en condición de dependencia y tengan más de 60 años. A 2006, el monto medio de esta pensión era de aproximadamente 356 nuevos soles.</p> <p>Un punto importante a resaltar es que en julio de 2012, mediante la Ley núm. 29903, se aprobó la reforma del Sistema Privado de Pensiones y el principal cambio fue la implementación de un nuevo sistema de cobro de comisiones denominado Comisión por Saldo, que se aplica a los nuevos aportes y a la rentabilidad que estos generen (el sistema anterior solo tomaba en cuenta el sistema de Comisión por Flujo). Con la reforma del sistema se definen los siguientes objetivos específicos: i) ampliar la cobertura a más trabajadores, en especial a los independientes menores de 40 años y a los que trabajan en mypes; ii) promover una mayor transparencia de la información al afiliado; iii) impulsar un proceso de educación a los afiliados sobre su jubilación; iv) incrementar la rentabilidad de los fondos; y v) reducir los costos y aumentar la eficiencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones.</p>

Cuadro IV.24 (conclusión)

Tipo de sistema	Sistema	Descripción
Contributivo	Sistema Nacional de Pensiones (SNP)	<p>El Sistema Nacional de Pensiones se creó en 1973 bajo el Decreto de Ley núm. 20530. En 1993, mediante la Ley núm. 25967, se creó la Oficina de Normalización Previsional, que asumió la función de administrar el Sistema Nacional de Pensiones. Esta es una institución pública descentralizada del sector de economía y finanzas, con personería jurídica de derecho público interno, y recursos y patrimonio propios. Esta oficina se creó con el fin de brindar seguridad previsional y otorgar pensiones mediante un servicio público predecible y transparente.</p> <p>La principal característica del Sistema Nacional de Pensiones es que, a diferencia del Sistema Privado de Pensiones, los aportes de los afiliados van a un fondo común y no a una cuenta individual. El aporte que realizan los trabajadores afiliados a este sistema equivale al 13% de su remuneración y no realizan ningún otro pago por comisión o prima de seguro, como en el caso de las Administradoras de Fondos de Pensiones.</p> <p>Por otra parte, el Sistema Nacional de Pensiones brinda las prestaciones de pensión por jubilación, pensión por invalidez y pensión por sobrevivencia con las características que se detallan a continuación. Pensión por jubilación: la edad de jubilación es a partir de los 65 años y la pensión se rige bajo un monto de pensión máxima. Para los que se rigen por la Ley núm. 19990 este monto es de aproximadamente 857 nuevos soles. También ofrece un monto de pensión mínima de jubilación en función de los años de aporte. A 2012, la pensión mínima de jubilación según el régimen general es, en promedio, de 415 nuevos soles. A 2006, la pensión de jubilación media se situaba alrededor de los 536 nuevos soles. Pensión por invalidez: para que los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones puedan acceder a la pensión por invalidez deben demostrar haber perdido más del 33% de la capacidad de obtener ingresos, estar empleados al momento de surgir la incapacidad y haber aportado al menos en los últimos tres años. El monto que se recibe ronda el 50% de la remuneración de referencia más el 1,5% por cada año de cotización a partir del tercero. En caso de haber cotizado de 1 a 3 años se toma 1/6 de los ingresos medios de cada año. Pensión por sobrevivencia: no excede del 100% de la remuneración mensual del afiliado y se determina que la repartición es la siguiente: a) un 50% para la viuda, b) un 50% para los hijos menores de 18 años o incapacitados y c) un 20% para cada uno de los padres, siempre que no hubiese beneficiarios de viudez u orfandad y tengan más de 60 años en el caso del padre y de 55 años en caso de la madre. El monto mínimo de la pensión de sobreviviente es de 270 nuevos soles.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de N. Bernal y otros, *Una mirada al sistema peruano de pensiones. Diagnóstico y propuestas*, Lima, BBVA, 2008, el Programa Pensión 65, el Decreto Supremo N° 007-2008-TR, la Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, la Asociación de AFP y la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

los niveles actuales de 1,32. En virtud de este resultado, continúa el autor, el Estado peruano debe financiar un monto equivalente al 23% del PIB para el pago actual y futuro de las pensiones. tEsta situación seguramente podría generar problemas de confianza en el sistema, sumado a lo comentado con relación a la calidad de los servicios.

Sin embargo, como señala Ñopo (2009) en su estudio cualitativo, esto no necesariamente está desincentivando a los trabajadores de menores recursos a optar por el esquema público, en la medida en que existe la convicción de que ante una inminente quiebra del sistema, el Estado peruano optaría por un salvataje. Por ello, como discute Olivera (2010), el supuesto de origen de la reforma a partir del cual los beneficios del Sistema Privado de Pensiones atraerían masivamente a los trabajadores hacia este sistema haciendo desaparecer paulatinamente al Sistema Nacional de Pensiones no se ha cumplido y aparentemente no se cumplirá. En este nuevo contexto, como comenta el autor, el sistema de pensiones peruano (en su conjunto) se ha visto en la necesidad de implementar una serie de reformas que lo acerquen a una situación de mayor equidad o solidaridad. Lamentablemente, dichas reformas al parecer han sido más reacciones a presiones ejercidas por los afiliados (sobre todo de menores ingresos) que instrumentos de política pública coordinados de manera adecuada.

Si bien en el documento no se exploran cuestiones como el programa Pensión 65, es fácil intuir que, de un modo u otro, esta modificación persiguió la misma tendencia. Por ello, no es de sorprender que exista una aparente desarticulación entre los tramos contributivo y no contributivo del sistema de pensiones, lo que tendería a afectar al sistema en su conjunto. Si bien todavía es prematuro analizar este segundo tramo del sistema de pensiones (no contributivo) en términos de su impacto, calidad o sostenibilidad, sí es posible intuir a partir de sus características que, por el momento, es más un programa de transferencias no condicionado focalizado en adultos mayores que el pilar base de un sistema de protección social (tomando en cuenta las características que describe Clark, 2009).

Respecto de las pensiones medias ofrecidas por el sistema de pensiones peruano, Bernal y otros (2008) calculan la pensión media del Sistema Privado de Pensiones a 2006 en alrededor de 900 nuevos soles mensuales y la pensión media del Sistema Nacional de Pensiones en aproximadamente 536 nuevos soles mensuales. Sobre la base de la encuesta de hogares, a 2011, se calcula un promedio (considerando ambos sistemas) de alrededor de 750 nuevos soles mensuales, cifra que supera en casi 3 veces la línea de pobreza. En este sentido, los ingresos de los sistemas de pensiones contributivos logran casi triplicar la línea de pobreza y se convierten en mecanismos adecuados para asegurar un nivel de ingresos mínimo (por lo menos en promedio). Diferente es el caso de los sistemas no contributivos (Pensión 65), cuya pensión media de 125 nuevos soles

mensuales alcanza apenas el 45% de la línea de pobreza. Sin embargo, Durán y otros (2009) simulan el impacto en términos de pobreza de un esquema similar a Pensión 65 (pero con una transferencia de 100 nuevos soles) y concluyen que, a pesar de ser una transferencia baja, logra una importante reducción de la pobreza (casi 12 puntos porcentuales) a un costo del 0,25% del PIB. Mientras tanto, Morón y Rostagno (2009), sobre la base de una transferencia de 183 nuevos soles focalizada en adultos mayores pobres, revelan un costo financiero por debajo del 1% del PIB en todo el horizonte de proyección. Es decir que tomando en cuenta estas simulaciones, es de esperar que (de estar correctamente focalizada) una transferencia como Pensión 65 logre una reducción algo mayor a los 12 puntos porcentuales a un costo algo menor que el 1% del PIB.

Sin embargo, más allá de los aspectos operativos y de calidad ya comentados, el principal problema y condicionante transversal es la escasa cobertura del sistema de pensiones. De acuerdo con las cifras presentadas en el cuadro IV.25, actualmente existirían 1,7 millones de adultos mayores de 65 años sin ningún tipo de cobertura (el 63,3% del total de esta población). En el cuadro IV.26 se observa que las brechas de cobertura tienden a intensificarse en los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad media (población rural, pobre, indígena y con menor educación). Sin embargo, debe resaltarse que en los resultados del cuadro IV.26 se excluye a los

Cuadro IV.25
Perú: evolución de la cobertura del sistema de pensiones, 2004, 2007 y 2011^a

Secciones	2004	2007	2011
Miles de personas			
Con afiliación	605,6	775,0	1 010,0
Sistema Privado de Pensiones (SPP)	32,9	42,4	97,7
Sistema Nacional de Pensiones (SNP)	572,6	732,5	871,6
Pensión 65	-	-	40,7
Sin afiliación	1 282,3	1 374,0	1 742,4
Total población	1 887,9	2 148,9	2 752,5
Distribución (en porcentajes)			
Con afiliación	32,1	36,1	36,7
Sistema Privado de Pensiones (SPP)	1,7	2,0	3,6
Sistema Nacional de Pensiones (SNP)	30,3	34,1	31,7
Pensión 65	-	-	1,5
Sin afiliación	67,9	63,9	63,3
Total población	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENHO), 2004, 2007 y 2011.

^a A través de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) se puede identificar a las personas mayores de 65 años que se encuentran afiliadas a un determinado sistema de pensiones. Sin embargo, dicha encuesta no permite identificar a los adultos mayores que efectivamente son pensionistas. Las cifras de afiliación son un indicador aproximado de los adultos mayores que reciben pensión.

Cuadro IV.26
Perú: población mayor de 65 años, según características poblacionales, 2004, 2007 y 2011^a
(En porcentajes)

Secciones	2004		2007		2011	
	Sin afiliación	Con afiliación	Sin afiliación	Con afiliación	Sin afiliación	Con afiliación
Educación						
Sin nivel ^b	85,0	15,0	81,4	18,6	82,2	17,8
Con primaria ^c	59,6	40,4	54,5	45,5	59,7	40,3
Con secundaria ^d	26,0	74,0	25,6	74,4	26,9	73,1
Raza						
No indígena	59,7	40,3	56,9	43,1	58,4	41,6
Indígena	85,3	14,7	79,6	20,4	79,4	20,6
Región						
Urbano	56,1	43,9	53,2	46,8	55,8	44,2
Rural	95,0	5,0	91,4	8,6	91,6	8,4
Pobreza						
Pobre extremo	96,8	3,2	97,6	2,4	98,7	1,3
Pobre no extremo	80,5	19,5	83,8	16,2	87,3	12,7
No pobre	52,6	47,4	52,1	47,9	57,5	42,5
Quintiles						
Quintil 1	97,0	3,0	97,5	2,5	96,0	4,0
Quintil 2	90,7	9,3	85,6	14,4	85,0	15,0
Quintil 3	76,7	23,3	71,0	29,0	65,6	34,4
Quintil 4	57,5	42,5	56,0	44,0	58,0	42,0
Quintil 5	43,2	56,8	38,3	61,7	41,5	58,5
Total	67,9	32,1	63,9	36,1	64,8	35,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004, 2007 y 2011.

^a En el análisis de la población con y sin afiliación según sus características no se toma en cuenta el programa Pensión 65. Por esta razón, la cifra de la población mayor de 65 años sin afiliación a un sistema de pensiones en 2011 que se presenta en este cuadro difiere de la que se presenta en el cuadro IV.24.

^b Incluye: sin nivel, inicial y primaria incompleta.

^c Incluye: primaria completa y secundaria incompleta.

^d Incluye: secundaria completa y estudios técnicos o superiores incompletos y completos.

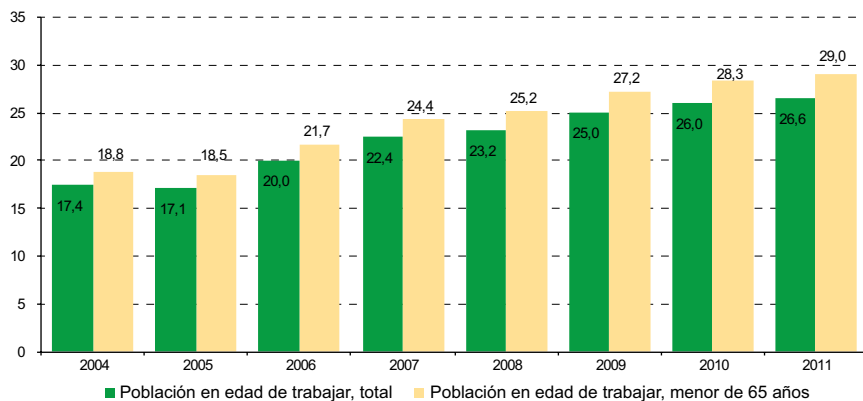
afiliados al programa Pensión 65, ya que la encuesta utilizada impide reconocer a dichos afiliados. Tomando en cuenta que este programa se dirige casi de manera exclusiva a estos segmentos vulnerables, es posible que las brechas sean menores que las aquí reportadas. Por ejemplo, si se asume que en 2011 el programa Pensión 65 está perfectamente focalizado, la brecha de cobertura para la población mayor de 65 años pobre extrema pasaría de alrededor del 99%, como se informa, a casi el 75%. Es decir que se reduciría 24 puntos porcentuales la subcobertura a nivel de protección en pensiones de jubilación en este segmento poblacional.

La limitada cobertura se origina en el restringido alcance del sistema de pensiones peruano respecto de los trabajadores, dados los elevados niveles de informalidad y la existencia de importantes segmentos de baja productividad en el mercado de trabajo. Esta es una conclusión similar a la que ya habían llegado Li y Olivera (2009), Morón y Rostagno (2009), y recientemente Carpio (2012), al analizar los límites existentes para ensanchar la base de afiliados a los sistemas de pensiones en el Perú. En el gráfico IV.17 se muestra evidencia al respecto y se observa que, independientemente de la fuente de datos analizada, la cobertura de afiliados al sistema de pensiones en el Perú es baja. Por ejemplo, la información de la encuesta de hogares revela que la afiliación apenas llega al 27% de la población en edad de trabajar y si se considera únicamente a la población en edad de trabajar menor de 65 años esta cifra alcanza al 29%. En tanto, la información administrativa de la Oficina de Normalización Provisional y la Superintendencia de Banca y Seguros revela que el ratio de afiliados sobre la población en edad de trabajar es de casi el 37%. Si bien, como se puede observar, la cobertura ha ido mejorado en los últimos años, la mayoría de peruanos en edad de trabajar todavía no están afiliados a un sistema de pensiones. Más aún, no solo la afiliación es baja, sino que la proporción de afiliados que efectivamente aporta a su fondo (cotizantes) es menor (véase el gráfico IV.18). Por ejemplo, tanto a partir de las encuestas de hogares como de los datos administrativos se puede observar que solo alrededor de la mitad de los afiliados cotiza en su sistema de jubilación.

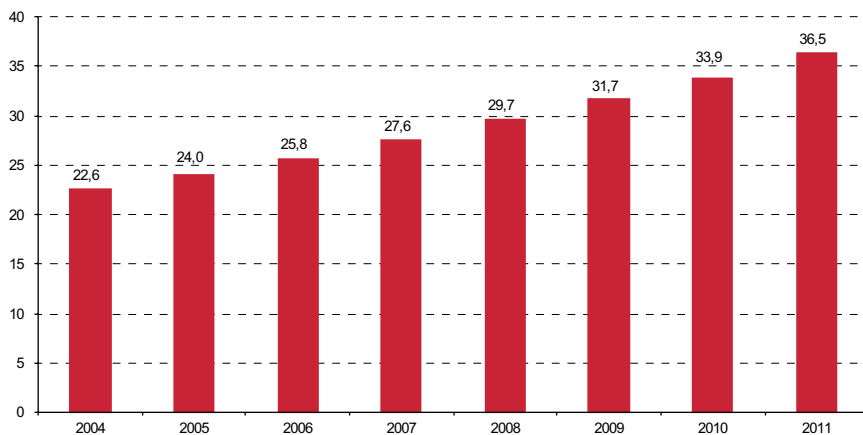
De este modo, se genera una situación en que la desprotección social en la edad adulta se reproduce o intensifica en la vejez, lo que empuja a los adultos mayores a seguir trabajando o buscar formas alternativas de ingreso. Sin embargo, como señala Clark (2009), la participación laboral a la que acceden estas personas es precaria y en condiciones ciertamente menos favorables que el promedio de los trabajadores del país que se analice. Como se observa en el cuadro IV.27, el Perú no es la excepción. De acuerdo con las cifras analizadas, en general, los trabajadores de más de 65 años no solo reciben menores salarios, sino que presentan mayores niveles de subempleo, tienden a concentrarse en segmentos de menor productividad y muestran una mayor informalidad en las relaciones de trabajo.

Gráfico IV.17
Perú: ratio de afiliados sobre la población en edad de trabajar, 2004-2011
(En porcentajes)

A. Información sobre la base de datos de la Enaho



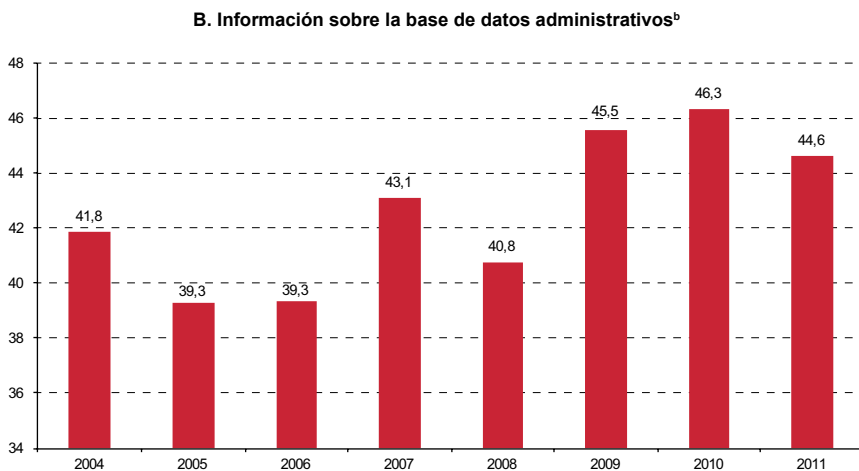
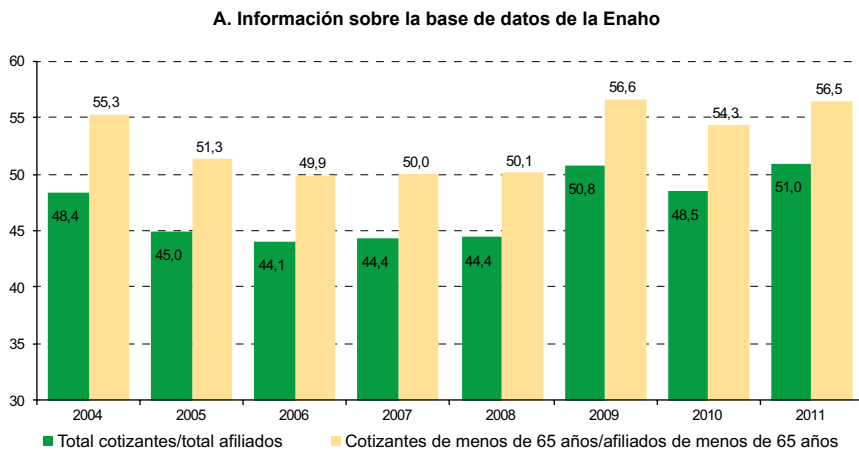
B. Información sobre la base de datos administrativos^a



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2004 a 2011, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y la Oficina de Normalización Provisional (ONP).

^a La fuente administrativa se refiere a los datos de afiliados que reporta la Asociación de Fondos de Pensiones a través de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y la Oficina de Normalización Provisional (ONP).

Gráfico IV.18
Perú: ratio de cotizantes sobre afiliados al sistema de pensiones, 2004-2011^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y la Oficina de Normalización Provisional (ONP).

^a Según información administrativa, se define como cotizantes a aquellos afiliados que han hecho aportes en el último mes. Dichos aportes pueden corresponder a pagos oportunos o a pagos de aportes devengados en meses anteriores. A manera de aproximación, utilizando la pregunta *¿Cuál es el último mes y año que aportó al sistema de pensiones?* de la ENAHO se obtienen los cotizantes que han hecho aportes en el último mes según la encuesta.

^b La fuente administrativa se refiere a los datos de afiliados que reporta la Asociación de Fondos de Pensiones a través de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y la Oficina de Normalización Provisional (ONP).

Cuadro IV.27
Perú: indicadores laborales de los mayores y menores de 65 años, 2004 y 2011

Secciones	2004		2011			
	Menor de 65 años	Mayor de 65 años	Total	Mayor de 65 años		
Composición de la población en edad de trabajar ^a (en porcentajes)						
Población económicamente activa ocupada	70,1	42,7	68,0	73,3	45,0	70,9
Población económicamente activa desocupada	7,2	3,1	6,9	4,5	2,6	4,4
No pertenece a la población económicamente activa	22,7	54,2	25,0	22,2	52,4	24,7
Indicadores laborales ^b						
Ingreso personal	438,3	376,5	433,7	760,4	560,0	743,8
Ingreso laboral	394,6	122,1	374,2	699,6	230,7	660,6
Ingreso de jubilación	10,2	167,0	22,0	10,1	198,4	25,8
Otros ingresos	33,5	87,4	37,5	50,7	130,9	57,4
Ingreso laboral	90,0	32,4	86,3	92,0	41,2	88,8
Ingreso de jubilación	2,3	44,4	5,1	1,3	35,4	3,5
Otros ingresos	7,6	23,2	8,7	6,7	23,4	7,7
Adecuadamente empleados	23,5	8,7	22,8	47,0	19,8	45,6
Subempleados	76,5	91,3	77,2	53,0	80,2	54,4
Subempleo por horas	7,4	4,7	7,3	6,7	5,2	6,6
Subempleo por ingresos	69,0	86,6	69,9	46,3	75,0	47,8
Tradicional	68,9	91,4	69,9	63,0	89,7	64,4
Intermedio	17,8	6,6	17,3	19,7	6,4	19,0
Moderno	13,3	2,1	12,8	17,3	4,0	16,6
Planilla	16,8	3,7	16,2	28,5	7,5	27,6
Otros formales	3,2	2,1	3,2	4,6	3,6	4,5
Informales	80,0	94,3	80,6	66,9	89,0	67,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 y 2011.

^a Porcentaje de la población en edad de trabajar.

^b Porcentaje de la población económicamente activa ocupada.

^c Solo incluye a los trabajadores urbanos.

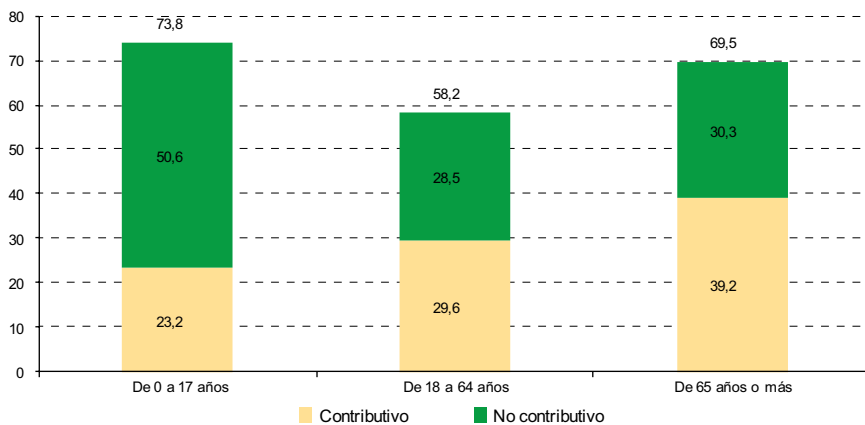
En suma, respecto de la garantía sobre la seguridad de los ingresos de los adultos mayores, se puede concluir que nuevamente la principal limitación surge de la escasa cobertura. Es decir, si bien legalmente existen medios que garantizan (mediante esquemas contributivos) pensiones para los adultos mayores, las limitaciones en el acceso de los trabajadores a estos esquemas hacen que en la práctica muy pocos accedan a este beneficio. La informalidad del mercado de trabajo impide que este tipo de sistemas se extiendan adecuadamente por toda la fuerza laboral. Además, persisten problemas de sostenibilidad financiera y actuarial, lo que va en detrimento de la calidad del sistema público, que es justamente el que atiende de manera más que proporcional a los trabajadores (formales) de menores ingresos o menor productividad. De este modo, las inequidades que existen en la edad productiva de los trabajadores tienden a reproducirse o a agravarse en la vejez sin que en la actualidad operen mecanismos de compensación adecuados, por lo menos de manera plena. Si bien, como se ha observado, el programa Pensión 65 (de estar adecuadamente focalizado) sería importante para aumentar la cobertura, sobre todo en los segmentos de menores ingresos, y podría llegar a tener un papel similar al del Seguro Integral de Salud en el caso de la cobertura de los seguros de salud, presenta la limitación de que en la actualidad es más un programa social que la parte componente de un sistema integral de protección a la vejez a través de una adecuada coordinación de políticas contributivas y no contributivas.

5. Costo fiscal de cerrar las brechas

El objeto de esta sección es hacer una estimación preliminar del costo fiscal que debería afrontar el Estado para cerrar las brechas de protección social si es que no se realizan transformaciones en el mercado laboral que incidan sobre la heterogeneidad productiva o los niveles de informalidad. Para simplificar el análisis, los resultados se centran en dos de las garantías estudiadas —acceso a seguros de salud y pensiones de jubilación— de modo que se pueda identificar con mayor claridad la tendencia futura de las brechas de cobertura identificadas. En el gráfico IV.19 se presentan las estadísticas (ya presentadas y analizadas en secciones anteriores) de esta definición restringida de protección social. En los gráficos IV.19.a y IV.19.b se muestran las coberturas por grupos etarios de acuerdo con la naturaleza contributiva o no contributiva de cada una de estas garantías y en los gráficos IV.19.c y IV.19.d se exhibe la evolución en los últimos años.

Gráfico IV.19
Perú: análisis de cobertura en las garantías de salud y pensiones
(En porcentajes)

A. Cobertura en seguros de salud, según edad y tipo, 2011



B. Cobertura en pensiones, según edad y tipo, 2011

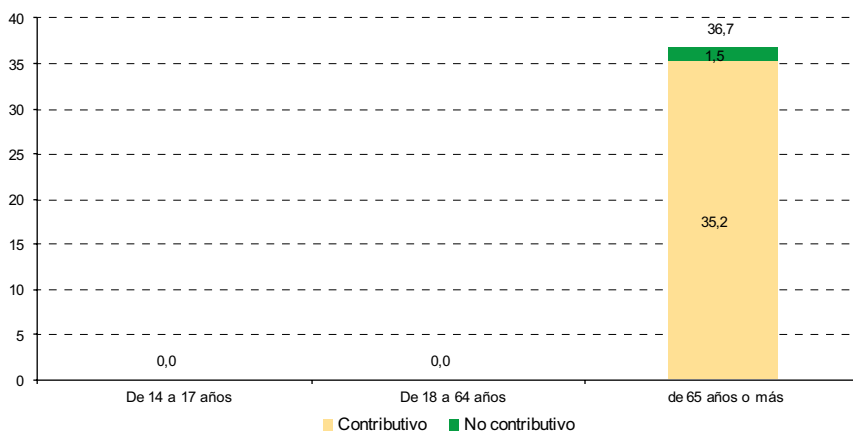
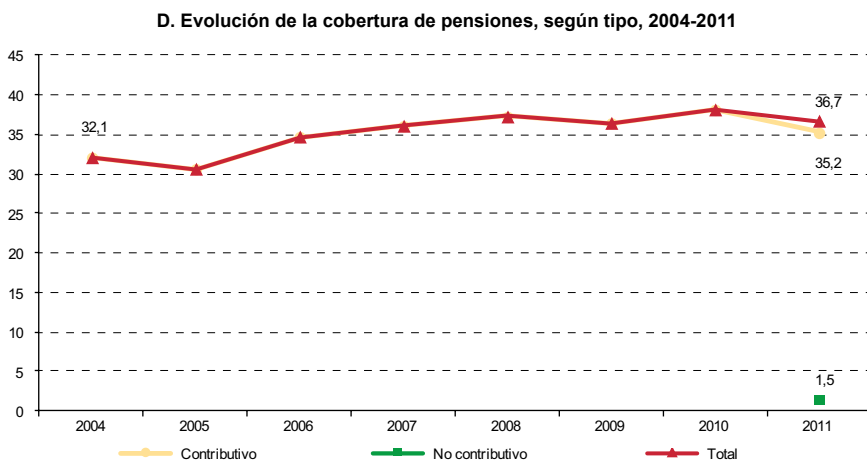
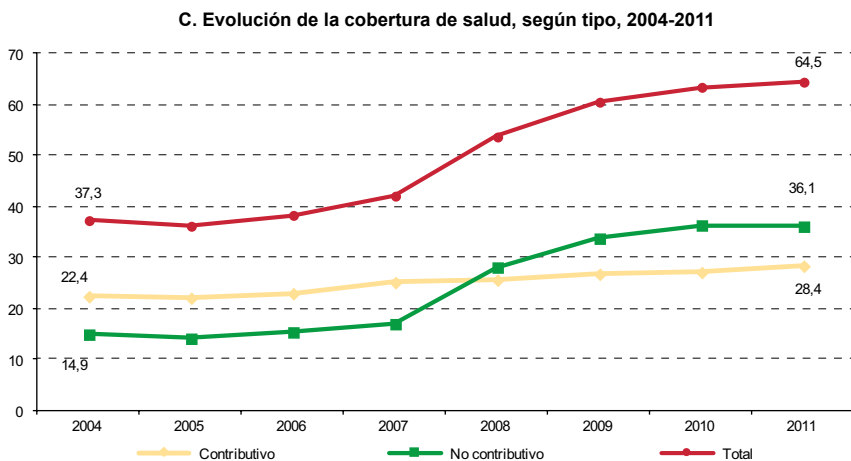


Gráfico IV.9 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2011.

Sobre la base de estas tendencias se elaboran las proyecciones de las brechas de cobertura en cada caso hasta 2025. Para ello se procede de la siguiente manera. En el caso de los sistemas de aseguramiento en salud, se parte de la tasa de crecimiento poblacional estimada en INEI (2010). De acuerdo con este estudio, la tasa media de crecimiento anual en el horizonte de proyección (2012-2025) es del 1%. A continuación, se estiman los niveles de cobertura de los sistemas no contributivos y contributivos.

En el primer caso, se impone como supuesto que el sistema no contributivo ha alcanzado un techo de cobertura del 36,3%, lo que parece razonable a la luz de las estadísticas analizadas. En el segundo caso, se utiliza un modelo de proyección simple de las tendencias de largo plazo construido sobre la base de la información mensual de la ENAHO desde 2004 hasta 2012 (véase el anexo). Con esta información, se define la brecha como la población no cubierta, pero que no pertenece al quintil 5 de ingresos.

Se observa que, siguiendo las tendencias mostradas en la última década, la brecha de cobertura de los seguros de salud podría reducirse hasta casi un 17%. Es decir que en los próximos 13 años podría registrarse una reducción cercana a los 15 puntos porcentuales (poco más de un punto porcentual por año). Esto es ciertamente una moderación en la tendencia mostrada hasta el momento y se explicaría por la estabilización supuesta en las tasas de cobertura del Seguro Integral de Salud.

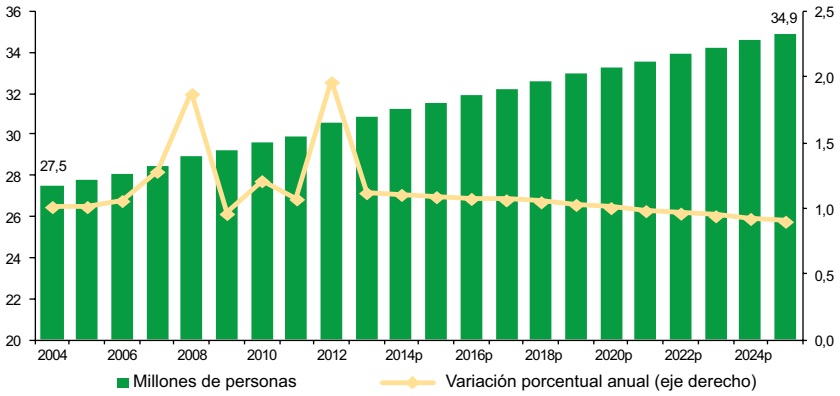
Por otra parte, la proyección de la brecha de los sistemas de jubilación es más compleja, ya que la brecha de cobertura por ser cubierta por el Estado surge a partir de los adultos mayores de 65 años sin acceso a pensiones. Para identificar esta brecha a 2025 se procede de la siguiente manera. Se vuelven a utilizar las estimaciones de INEI (2010), pero esta vez para el grupo etario de 65 años o más. De acuerdo con las cifras presentadas en el documento, en el horizonte de proyección, el crecimiento medio de este grupo habría ascendido al 3,7% anual. Posteriormente, para estimar la población cubierta por un sistema de jubilación contributivo, se construyó una matriz de transición demográfica¹⁰⁸. Por último, para identificar la brecha, se restó la información de cobertura del programa Pensión 65, cuya evolución se ha estimado considerando que el número de beneficiarios crece a una tasa del 8,7% hasta 2025¹⁰⁹. Al igual que en salud, la brecha se define como la población mayor de 65 años no cubierta, pero que no pertenece al quintil 5 de ingresos.

¹⁰⁸ Es importante notar que esta estimación no considera aumentos en la probabilidad de afiliación a partir de los 45 años. Sin bien a partir de modelos probabilísticos se verificó un resultado como este, los resultados indican que la probabilidad de afiliación de este grupo etario es pequeña (véase el anexo)

¹⁰⁹ Este supuesto se impone porque en el período que va de diciembre de 2012 a abril de 2013, la trayectoria de beneficiarios del programa creció a una tasa anualizada del 8,7%. Si se considera que es un programa en expansión, es posible que estas tasas de crecimiento se mantengan en el mediano plazo.

Gráfico IV.20
Perú: proyecciones de la brecha en seguros de salud, 2004-2025
(En porcentajes)

A. Población estimada a 2025



B. Población con seguro contributivo a 2025

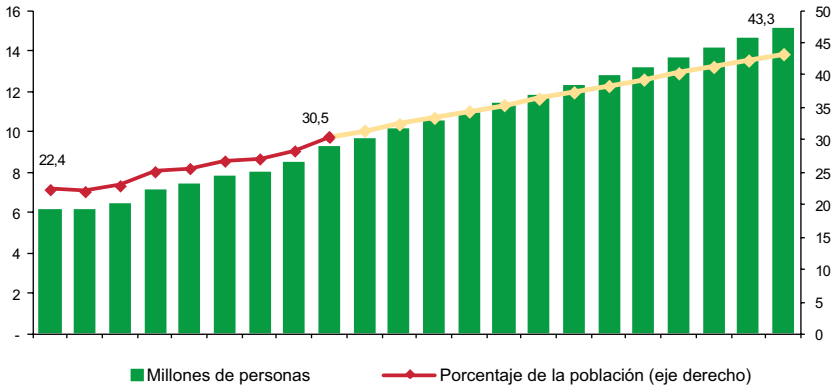
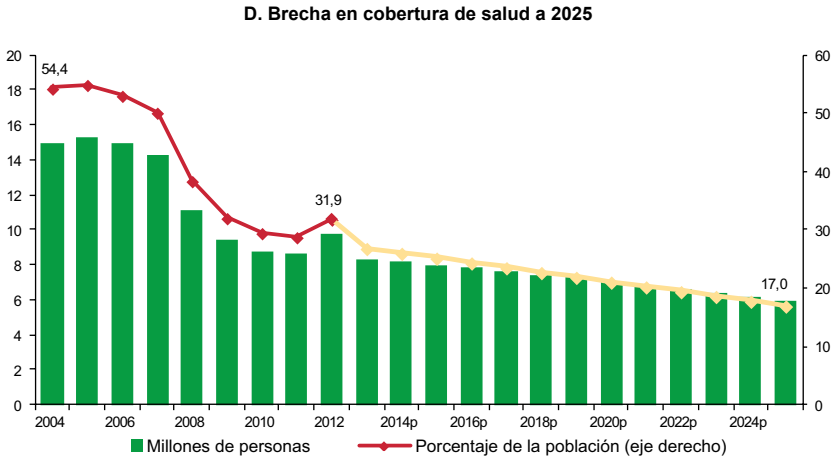
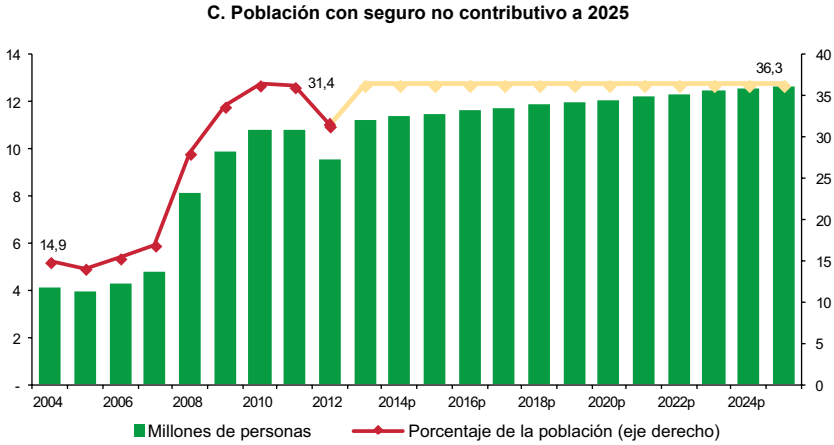


Gráfico IV.20 (conclusión)



Fuente: Elaboración y proyección propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2012.

Nota: P = proyección.

En el gráfico IV.21 se presentan los resultados y se observa que la brecha de cobertura en pensiones pasaría del 46% registrado en 2012 al 26% en 2025, un descenso de casi 20 puntos en 13 años (poco más de un punto porcentual por año). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los sistemas de aseguramiento en salud, aquí la tendencia se aceleraría, básicamente producto de la reciente implementación y ampliación del programa Pensión 65.

Gráfico IV.21
Perú: proyecciones de la brecha en pensiones para los adultos mayores, 2004-2025
(En porcentajes)

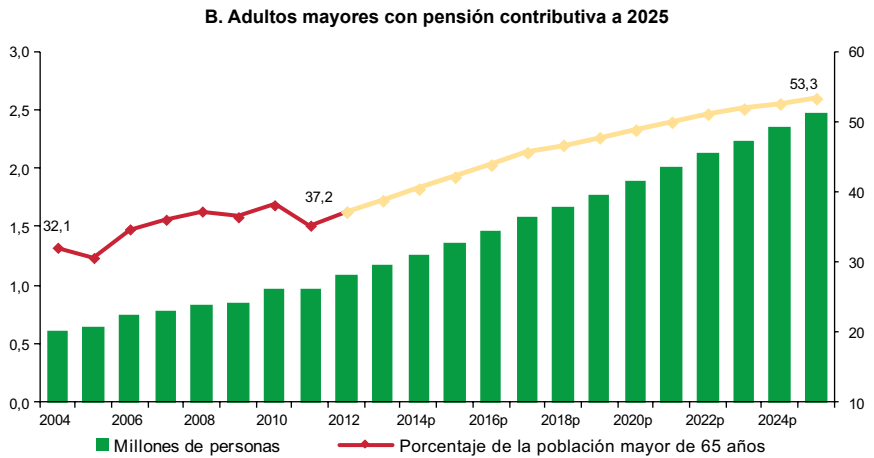
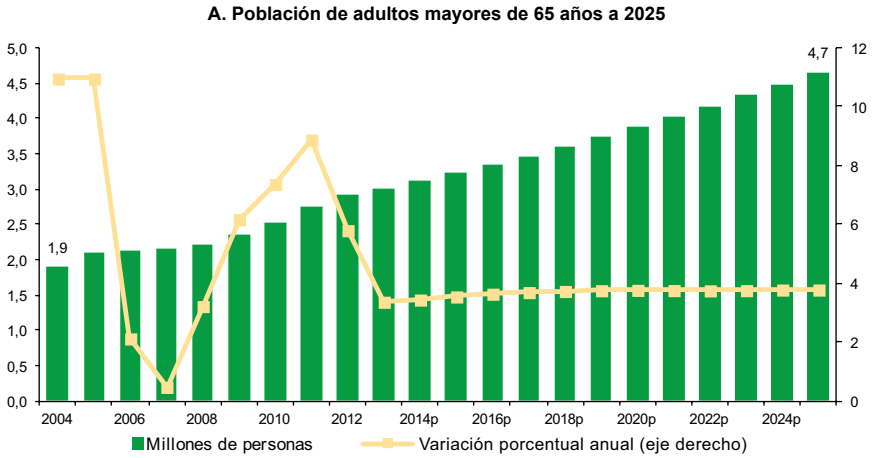
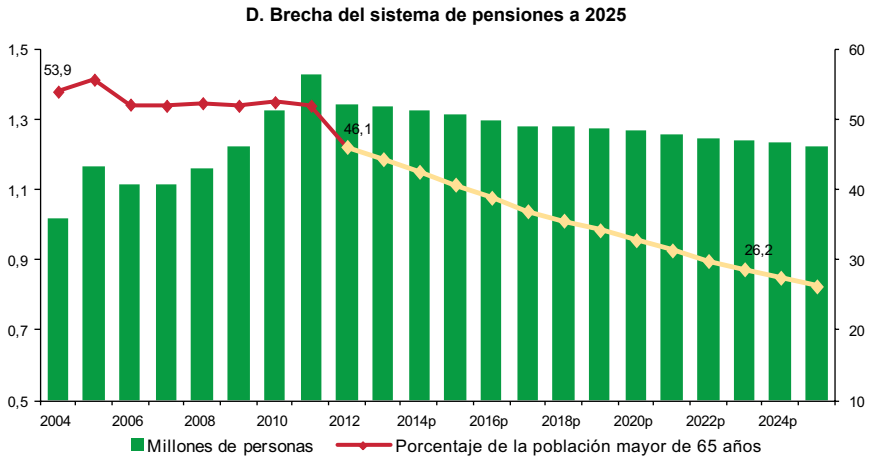
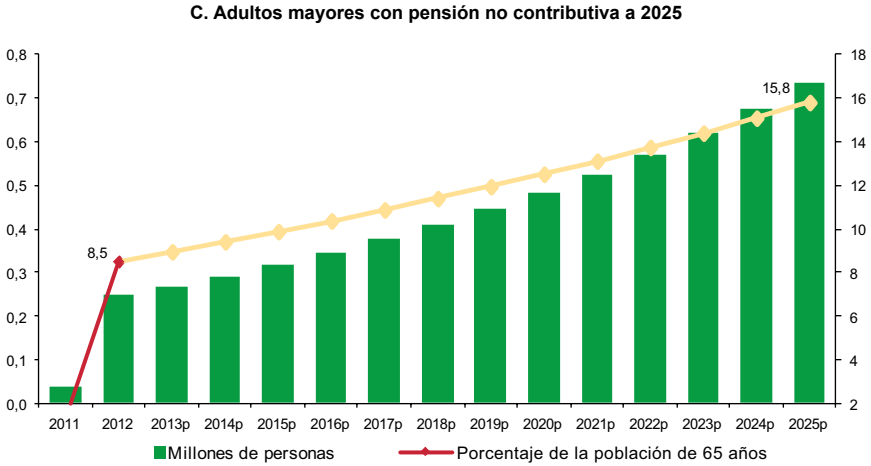


Gráfico IV.21 (conclusión)

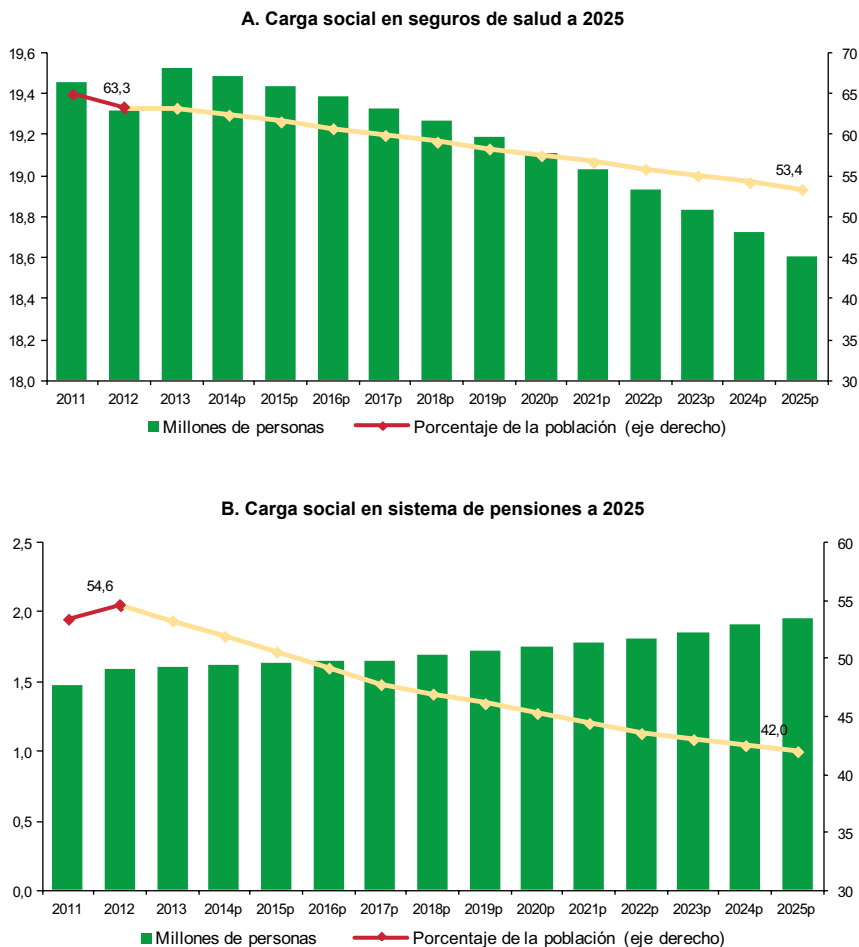


Fuente: Elaboración y proyección propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares, 2004 a 2012.

Nota: P = proyección.

Con la identificación de estas brechas se procede a estimar la carga social del Estado, que se define como la población cubierta mediante sistemas no contributivos más la población no cubierta. Los resultados se presentan en el gráfico IV.22, donde se observa que a 2012, la carga social del Estado en términos de aseguramiento en salud asciende a casi 20 millones de personas (casi 10 millones cubiertas con el Seguro Integral de Salud y casi 10 millones no cubiertas). Es decir que, por diferentes circunstancias,

Gráfico IV.22
Perú: estimación de la cobertura a cargo del Estado, 2004-2025
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración y proyección propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2012.

Nota: P = proyección.

poco más del 60% de la población en la actualidad no accede a sistemas contributivos y se convierte en la demanda (potencial y efectiva) de los sistemas no contributivos del Estado. Se proyecta que esta carga social registre un lento descenso hacia 2025 hasta niveles ligeramente por encima de los 18 millones de peruanos o, lo que es lo mismo, alrededor del 50% de la población a esa fecha. Lo mismo ocurre en el caso de los sistemas de

jubilación, donde actualmente el 55% de la población mayor de 65 años (casi 1,6 millones) accede al programa Pensión 65 (alrededor de 248.000 personas) o no accede a un sistema de jubilación (alrededor de 1,3 millones de personas). Esta carga también disminuirá lentamente hasta casi el 42%, pero el número de personas a ser atendidas registrará un incremento hasta 2 millones.

En el gráfico IV.23 se presenta la información presupuestaria de los dos programas que el Estado tendría para cubrir la demanda (Seguro Integral de Salud y Pensión 65). En los gráficos IV.23.a y IV.23.b se muestra el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) al cierre de cada año y en los gráficos IV.23.c y IV.23.d se presentan los ratios de interés: presupuesto por beneficiarios y presupuesto como porcentaje del PIB. La estimación del presupuesto por beneficiario a 2012 es el número que se usa para aproximar las cargas fiscales. Los resultados se muestran en el gráfico IV.24.

Gráfico IV.23
Perú: presupuesto institucional modificado del Seguro Integral de Salud y el programa Pensión 65

A. Presupuesto del Seguro Integral de Salud, 2004-2012
(en millones de soles)

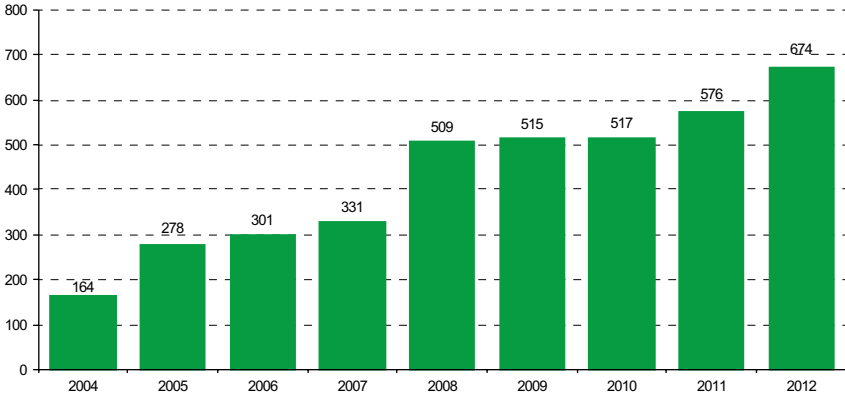
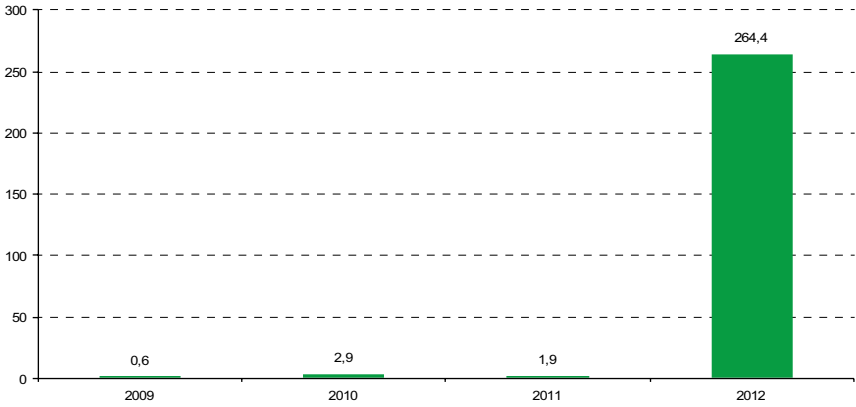


Gráfico IV.23 (continuación)

B. Presupuesto de Pensión 65, 2009-2012 (En millones de soles)



C. Ratio del Presupuesto Institucional Modificado del Seguro Integral de Salud sobre beneficiarios del Seguro Integral de Salud y PIB, 2004-2012

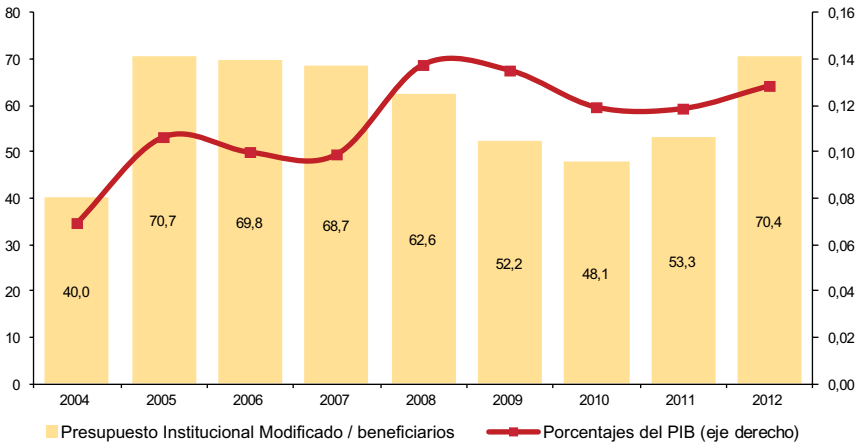
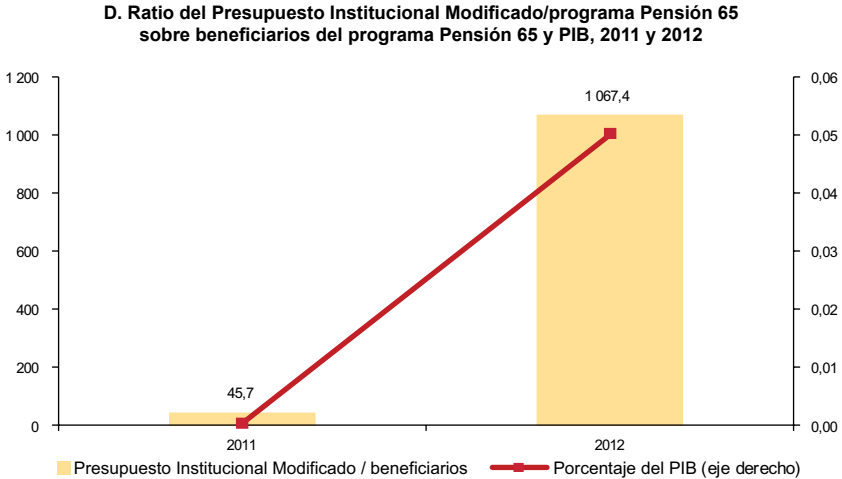


Gráfico IV.23 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2004 a 2012, y del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

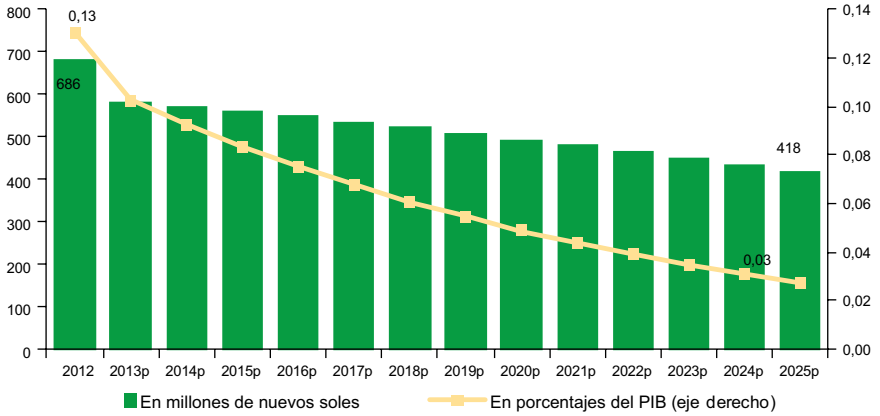
Nota: En el caso del programa Pensión 65, antes de 2011 se utiliza información del Bono Gratitud.

En los gráficos IV.24.a y IV.24.b se presenta el costo de cerrar la brecha y el costo total de la carga social del Estado, respectivamente, en materia de aseguramiento en salud. Para cerrar la brecha en salud en 2012, el gobierno debería destinar 686 millones de nuevos soles adicionales (un 0,13% del PIB) para cubrir a la población que actualmente no tiene acceso a ningún sistema de aseguramiento. Este monto, sumado a los 674 millones de nuevos soles actuales (un 0,13% del PIB) utilizados en el programa del Seguro Integral de Salud, permite identificar un costo fiscal total de la carga social del Estado de aproximadamente 1.360 millones de nuevos soles (un 0,26% del PIB). Tomando en cuenta las proyecciones realizadas sobre la brecha de cobertura y un escenario de crecimiento económico al 6% en el largo plazo, para 2025 esta carga anual se reduciría hasta un 0,1% del PIB o, lo que es lo mismo, 1.310 millones de nuevos soles.

En los gráficos IV.24.c y IV.24.d se presenta el costo de cerrar la brecha y el costo total de la carga social del Estado, respectivamente, en materia de pensiones de jubilación. Para cerrar la brecha en pensiones de jubilación en 2012, el gobierno debería destinar 1.432 millones de nuevos soles adicionales (un 0,27% del PIB) para cubrir a la población que actualmente no tiene acceso a ningún sistema de jubilación. Este monto, sumado a los 264 millones de nuevos soles actuales (un 0,05% del PIB) utilizados en el programa Pensión 65, permite identificar un costo fiscal

Gráfico IV.24
Perú: costo de cerrar la brecha en salud y pensiones, 2012-2025

A. Salud: costo de cerrar la brecha estimada



B. Salud: costo de cubrir la carga social

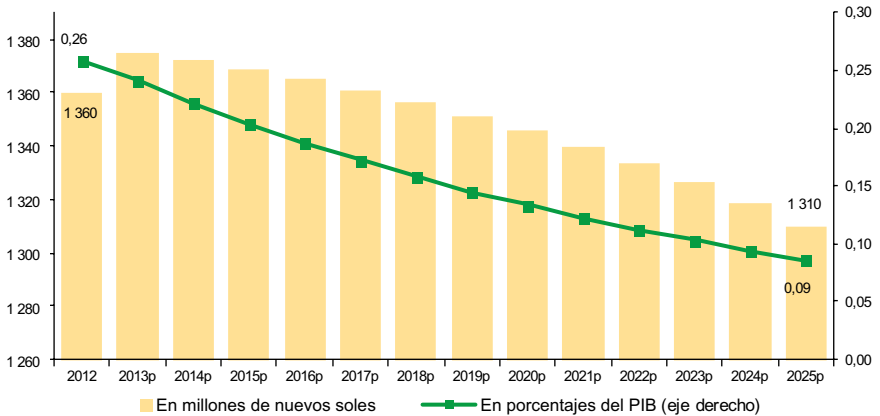
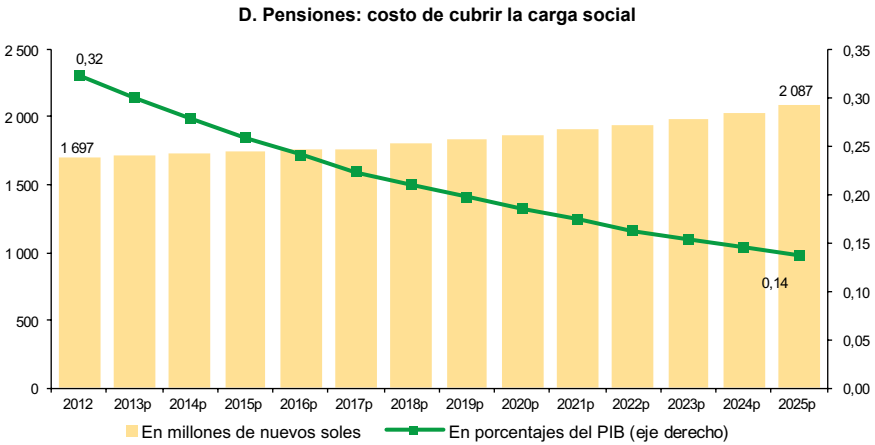
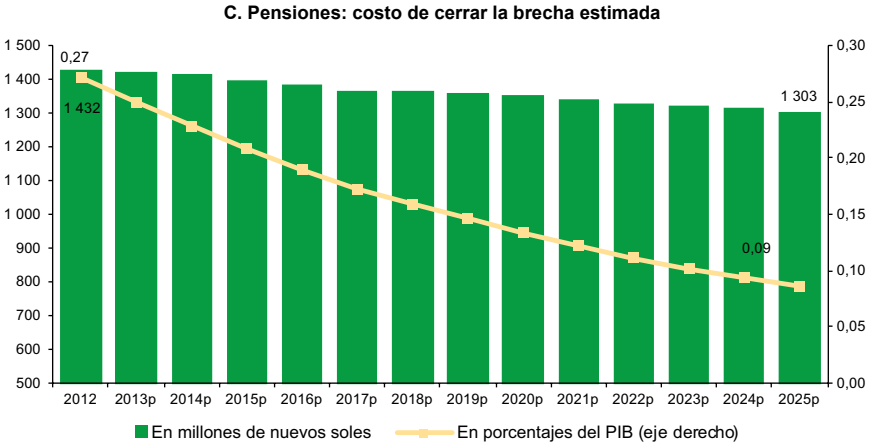


Gráfico IV.24 (conclusión)



Fuente: Elaboración y proyección propia.
Nota: P = proyección.

total de la carga social del Estado de aproximadamente 1.696 millones de nuevos soles (un 0,32% del PIB). Tomando en cuenta las proyecciones realizadas sobre la brecha de cobertura y un escenario de crecimiento económico al 6% en el largo plazo, para 2025 esta carga anual se reduciría hasta el 0,14% del PIB o, lo que es lo mismo, 2.087 millones de nuevos soles.

En suma, en un escenario pasivo, donde no se implementen políticas públicas que generen transformaciones en la estructura productiva o en los niveles de informalidad del mercado de trabajo, existen límites en el

crecimiento de los sistemas contributivos de protección social. Se estima que a 2025, los niveles de desprotección social alcanzarían al 17% de la población en el caso de seguros de salud y al 26% de la población mayor de 65 años en el caso de sistemas de jubilación. Estos porcentajes equivalen a alrededor de 6 millones de personas en el primer caso y 1,2 millones de personas en el segundo. Si a esto le sumamos las personas que a esa fecha dependerán de los sistemas públicos, la carga social del Estado sería del 53% de la población en el caso de salud y del 42% de la población mayor de 65 años en el caso de pensiones de jubilación. Es decir que alrededor de 18,6 millones de personas en el primer caso y 2 millones de personas en el segundo dependerían de alguno de los sistemas de protección no contributivos diseñados por el Estado, sujetos a los problemas de calidad ya comentados. Para financiar esta estrategia, el gobierno debería destinar un promedio de aproximadamente 3.195 millones de nuevos soles por año (entre 2012 y 2025) o, lo que es lo mismo, alrededor del 0,4% del PIB.

D. Conclusiones

Como se ha comentado a lo largo de este capítulo, el objetivo general de los pisos de protección social es garantizar una atención de salud esencial y una seguridad básica del ingreso durante el ciclo de vida de las personas. Como política redistributiva, esta estrategia se sustenta en la necesidad de corregir parcialmente (pero no solucionar de manera definitiva) las desigualdades generadas a partir de la heterogeneidad productiva y multiplicadas en el mercado de trabajo. Por ello, su importancia radica en el corto plazo, donde actúa como mecanismo de emergencia inmediato que atiende sobre todo a los grupos menos favorecidos de una sociedad y supone la existencia de mecanismos que promuevan progresivamente esquemas de protección más completos y complejos.

La discusión de los pisos de protección social tiene relevancia en el contexto peruano, ya que a pesar de los progresos económicos ocurridos en los últimos años (que se reflejan en la reducción de los niveles de pobreza), todavía hay grandes segmentos sociales desprotegidos. Como se ha analizado, esta realidad tiene su origen en un mercado de trabajo que, si bien ha posibilitado una mayor inserción y una mejora en los niveles de ingreso, muestra cambios muy modestos en términos de estructura. Se ha identificado que los puestos de trabajo informales y de baja productividad, a pesar de que se han reducido, siguen absorbiendo a la mayoría de los trabajadores con las consecuencias sociales que ello trae: inestabilidad en los ingresos y mayores niveles de vulnerabilidad frente a choques. Sobre la base de este diagnóstico, es posible argumentar que la estructura del mercado de trabajo se estaría volviendo un factor limitante para la consolidación de las transformaciones sociales experimentadas.

Por otra parte, la informalidad casi generalizada de los segmentos de baja productividad estaría generando consecuencias negativas en términos de la cobertura de los sistemas de protección social. En concreto, la mayoría de los trabajadores (y por ende sus familias) no acceden a sistemas de protección de naturaleza contributiva y dependen de los esquemas alternativos (no contributivos) diseñados desde el Estado. Asimismo, la baja productividad de estos puestos de trabajo impide el progreso desde estos esquemas de protección básicos hacia otros más complejos (incluso en un contexto de aumento de las remuneraciones), rompiéndose así la naturaleza de corto plazo de los pisos de protección social. Si a esta realidad se añaden los problemas presupuestarios y de calidad que experimentan estos esquemas, o las políticas públicas de protección social en general, es razonable intuir su poca capacidad redistributiva y, por ende, la persistencia de las inequidades a lo largo del ciclo de vida.

En este contexto, si bien en el corto plazo es importante reforzar los sistemas de cobertura no contributivos en términos de su gestión y calidad, así como los programas sociales como estrategias redistributivas, la consolidación de los progresos sociales en el mediano plazo pasa necesariamente por políticas que mejoren la calidad (en un sentido amplio) de los puestos de trabajo. Es decir que, tal como se ha analizado en capítulos precedentes, se requiere avanzar en reformas que incidan de manera conjunta y articulada en una mejor distribución en los costos y beneficios de la formalidad y aumentos en la productividad empresarial y de los trabajadores. Sin embargo, y en línea con el análisis de este capítulo, políticas como estas no necesariamente empiezan (y terminan) en el mercado de trabajo. Como se ha visto, muchas de las inequidades se originan incluso antes, en el sistema educativo y en las condiciones de salud y nutrición de los niños. Por ello, los avances que puedan lograrse en el mercado de trabajo son igual de prioritarios que los que se logren en términos de la calidad de los servicios universales que brinda el Estado: educación y salud. En virtud de que los programas sociales empiezan a presentar ámbitos de acción más limitados (en línea con la reducción de la pobreza), la estrategia del Estado debe evolucionar desde la compensación hacia la promoción social, mejorando la calidad de estos servicios universales y promoviendo una mayor productividad y formalidad laboral.

Bibliografía

- Abul, N. y K. Lamiraud (2008), "Catastrophic health expenditure and household well-being", *Working Paper*, N° 08-03, Lausana, Institute of Health Economics and Management (IEMS).
- Alcázar, L. (2009), "El gasto público social frente a la infancia: Análisis del Programa JUNTOS y de la oferta y demanda de servicios asociados a sus condiciones", *Documentos de Trabajo (Niños del Milenio)*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- (2008), "Asistencia y deserción en escuelas secundarias rurales del Perú", *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: Contribuciones empíricas para el debate*, M. Benavides (ed.), Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- (2007), "¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma", *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Alesina, A. y R. Perotti (1995), "Income distribution, political instability and investment", *European Economic Review*, vol. 40, N° 6, Amsterdam, Elsevier.
- Alvarado, B. y E. Morón (2008), "La ruta del gasto y el proceso de toma de decisiones en el sector Salud", Lima, Universidad del Pacífico.
- Aramburú, C. y A.M. Rodríguez (2011), "Políticas sociales y pobreza", proyecto Elecciones 2011, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Arrieta, A. y G. Riesco de la Vega (2008), *Eficiencia hospitalaria y mortalidad perinatal en EsSalud: ¿Ser eficiente salva vidas?*, Lima, Universidad de Piura, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Arroyo, J. (2010), *Estudio cualitativo de los efectos del Programa Juntos en los cambios de comportamiento de los hogares beneficiarios en el distrito de Chuschi: Avances y evidencias*, Lima, Presidencia del Consejo de Ministros.
- Attanasio, O., L. Pellerano y S. Polania (2008), "Building trust? Conditional cash transfers and social capital", *IFS Working Papers*, N° WP08/02, Londres, Instituto de Estudios Fiscales.
- Bacigalupo, J.L. y P. Montalbetti (2011), "Efectos de la remuneración mínima sobre el empleo y la asistencia educativa de los jóvenes: El caso de Lima Metropolitana en la última década", documento presentado en el curso de Investigación Económica II, Lima, Universidad del Pacífico.
- Banco Mundial (2010), *Covering People in Times of Crisis*, Washington, D.C.
- (2007), *Protección social en el Perú: ¿Cómo mejorar los resultados para los pobres?*, Lima.
- Barrientos, A. y M. Nino-Zarazúa (2010), *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: a compendium*, Manchester, Brooks World Poverty Institute.
- Bello, M. y V. Villarán (2004), *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y cono sur: Dos escenarios en el Perú*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento Educativo.
- Benavides, M. y J. Rodríguez (2006), *Políticas de educación básica 2006-2011*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social/Grupo de Análisis para el Desarrollo/Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Berg, A. y J. Ostry (2011), "Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?", *Staff Discussion Notes*, N° 11/8, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, abril.

- Bernal, N. y otros (2008), *Una mirada al sistema peruano de pensiones. Diagnóstico y propuestas*, Lima, BBVA.
- Beuermann, D. (2011), "Telecommunications technologies, agricultural productivity and child labor in rural Peru", *Documento de Trabajo*, N° 2011-002, Lima, Banco Central de Reserva del Perú.
- Caro, D. (2003), "¿Cómo mejorar el desempeño académico de los estudiantes de secundaria que asisten a escuelas en las zonas pobres del Perú?", *Buscando el bienestar de los pobres: ¿Cuán lejos estamos?*, E. Vásquez, D. Winkelried y D. Caro, Lima, Universidad del Pacífico.
- Carpio, M. (2012), "Análisis de la cobertura del sistema de pensiones en Perú y la elección entre los regímenes de reparto y capitalización", *Economía y Sociedad*, N° 80, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social, noviembre.
- Casalí, P. y H. Pena (2012), *Los trabajadores independientes y la seguridad social en el Perú*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Castro, J.F. (2008), "Política fiscal y gasto social en el Perú: ¿Cuánto se ha avanzado y qué más se puede hacer para reducir la vulnerabilidad de los hogares?", *Apuntes*, N° 62, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago de Chile.
- (2012b), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada para el desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, julio.
- (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- (1964), "La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años" (E/CN.12/L.1), Santiago de Chile.
- Céspedes, N. (2005), "Efectos del salario mínimo en el mercado laboral peruano", *Documento de Trabajo*, N° 2005-003, Lima, Banco Central de Reserva del Perú.
- Cetrángolo, O. y otros (2013), *El sistema de salud del Perú: Situación actual y estrategias para orientar la extensión de la cobertura contributiva*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Chacaltana, J. (2006), "¿Se puede prevenir la pobreza?", Programa de Investigaciones 2004-2005, Lima, Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES).
- (2005), *Programas de empleo en el Perú: Racionalidad e impacto*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- (2001), "Más allá de la focalización: Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú", *Diagnóstico y Propuesta*, vol. 8, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- (2000), *Un análisis dinámico del desempleo en el Perú*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Chong, A., V. Galdo y M. Torero (2008), "Access to telephone services and household income in poor rural areas using a quasi-natural experiment for Peru", *Economica*, vol. 76, N° 304, Wiley.
- Clark, F. (2009), "Experiencia de las pensiones no contributivas en América Latina", *Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú*, Lima, Cáritas del Perú/Fondo de Población de las Naciones Unidas/HelpAge International/Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y Organización Internacional del Trabajo (OIT-ANDINA).

- Cuenca, R. (2008), "Educación", *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007: Balance y prioridades para el futuro*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Cueto, S. y M. Chinen (2001), "Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú", *Documento de Trabajo*, N° 34, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Cueto, S., E. Jacoby y E. Pollitt (1997a), "Rendimiento de niños y niñas de zonas rurales y urbanas del Perú", *Psicología*, vol. 15, N° 1, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- (1997b), "Factores predictivos del rendimiento escolar en un grupo de alumnos de escuelas rurales", *Educación*, vol. 6, N° 12, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Cueto, S. y otros (2009), "Promoting early childhood development through a public programme: Wawa Wasi in Peru", *Working Paper*, N° 51, Oxford, Young Lives.
- (2007), *De 5° de primaria al fin de la secundaria en 6 años: Un estudio longitudinal en Puno*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Dagnino, J. (2005), *Desarrollo cognitivo en niños y niñas que estudian y trabajan*, Lima, Instituto de Pedagogía Popular.
- De Janvry, A. y otros (2006), "Can conditional cash transfer programs serve as safety nets in keeping children at school and from working when exposed to shocks?", *Journal of Development Economics*, vol. 79, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Del Carpio, X. y otros (2011), "Is irrigation rehabilitation good for poor farmers? An impact evaluation of a non-experimental irrigation project in Peru", *Journal of Agricultural Economics*, vol. 62, N° 2, Wiley.
- Del Pozo, C. y E. Guzmán (2011), "Efectos de las transferencias monetarias condicionadas en la inversión productiva de los hogares rurales en el Perú", Proyecto Breve 14-2010, Cusco, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Díaz, R. y otros (2009), *Análisis de la implementación del Programa Juntos en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social, CARE-Perú.
- Díaz, J.J. y M. Jaramillo (2006), "An evaluation of the Peruvian youth labor training Program-ProJoven", *OVE Working Papers*, N° 10/06, Washington, D.C., Oficina de Evaluación y Supervisión.
- Du Bois, F. (2004), *Programas sociales, salud y educación en el Perú: Un balance de las políticas sociales*, Lima, Fundación Konrad Adenauer.
- Durán, F. y otros (2009), "Proyecciones demográficas y financieras para el análisis de la viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú", *Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú*, Lima, Cáritas del Perú/Fondo de Población de las Naciones Unidas/HelpAge International/Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza/Organización Internacional del Trabajo (OIT-ANDINA).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2010), "Disminuye el hambre mundial, pero sigue inaceptablemente alta: Los objetivos de la comunidad internacional en la reducción del hambre son difíciles de alcanzar" [en línea] <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pdf/hunger.pdf>.
- Figueroa, A. (2001), *Reformas en sociedades desiguales. La experiencia peruana*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Francke, P. (2001), "Políticas sociales: Balance y propuestas", *Documento de Trabajo*, N° 194, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gajate, G. y M. Inurritegui (2001), "El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: Una aproximación a partir de la metodología del 'Propensity Score Matching'", proyecto breve de investigación del Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Galdo, J., M. Jaramillo y V. Montalva (2009), "Pobreza e impactos heterogéneos de las políticas activas de empleo juvenil: El caso de PROJOVEN en el Perú", *Documentos de Investigación*, N° 54, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Gamero, J. (2001), "Crecimiento económico y pobreza en Lima Metropolitana y el resto del país", *Dimensiones de la pobreza en el Perú. Crecimiento económico, educación y salud*, Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- Garavito, C. (2005), *Informe sobre impactos económicos de la extensión de la Ley MYPE al resto de unidades económicas*, Lima, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- García, J. y N. Céspedes (2011), "Pobreza y crecimiento económico: Tendencias durante la década del 2000", *Documento de Trabajo*, N° 2011-021, Lima, Banco Central de Reserva del Perú.
- Guerrero, L. y otros (1999), *Situación educativa de las niñas en el Perú. Problemas, barreras, fortalezas y lineamientos*, Lima, CARE-Perú/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Hanlon, J., A. Barrientos y D. Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*, Sterling VA, Kumarian Press.
- Higa, M. (2011), *Vulnerabilidad a la pobreza: El Perú avanza... o ¿retrocede?*, Proyecto Breve 34-2009, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- IEP (Instituto de Estudios Peruanos) (2009), *Estudio de percepción sobre cambios de comportamiento de los beneficiarios y accesibilidad al Programa Juntos en el distrito de San Jerónimo (Andahuaylas - Apurímac). Informe final*, Lima.
- Iguñiz, J. (2002), "La pobreza es multidimensional: Un ensayo de clasificación", *Documento de Trabajo*, N° 209, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2010), "Perú: Estimaciones y proyecciones de población departamental, por años calendario y edades simples 1995-2025", *Boletín Especial*, N° 22, Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.
- INEI/OIT (Instituto Nacional de Estadística e Informática/Organización Internacional del Trabajo) (2002), *Visión del trabajo infantil y adolescente en el Perú*, 2001, Lima.
- INEI/USAID (Instituto Nacional de Estadística e Informática/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (2009), *Cobertura y calidad de los servicios de salud reproductiva y otras variables, y su relación con el nivel de la mortalidad materna: 2007*, Lima, Centro de Investigación y Desarrollo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), octubre.
- Infante, R. (2009), "Heterogeneidad productiva y del mercado laboral", *Hacia un desarrollo inclusivo: El caso de Chile (LC/L.3126)*, O. Sunkel y R. Infante (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Infante, R. y O. Sunkel (2009), "Chile: Hacia un desarrollo inclusivo", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Jaramillo, M. y J.J. Díaz (2010), "Evaluación de los programas de apoyo a las PYME en el Perú", *Evaluación de impacto de los programas para PyME, Latinoamérica y el Caribe*, G. López y H. Tan (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jaramillo, M. y K. López (2006), "¿Cómo se ajusta el mercado de trabajo ante cambios en el salario mínimo en el Perú? Una evaluación de la experiencia de la última década", *Documento de Trabajo*, N° 50, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Jaramillo, M. y S. Parodi (2004), El seguro escolar gratuito y el seguro materno infantil: Análisis de su incidencia e impacto sobre el acceso a los servicios de salud y sobre la equidad en el acceso, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Jaramillo, M. y A. Sánchez (2012), "Impacto del Programa Juntos sobre nutrición temprana", *Documento de Trabajo*, N° 2012-001, Lima, Banco Central de Reserva del Perú.
- Knaul, F. y otros (2006), "Evidence is good for your health system: policy reform to remedy catastrophic and impoverishing health spending in Mexico", *The Lancet*, vol. 368, N° 9549, Ámsterdam, Elsevier.
- Lavado, P. (2007), *Desigualdad en los programas sociales en el Perú*, Lima, Banco Mundial/Consortio de Investigación Económica y Social.
- Lavado, P. y J. Gallegos (2005), *La dinámica de la deserción escolar en el Perú: Un enfoque usando modelos de duración*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico/Consortio de Investigación Económica y Social.
- Lavilla, H. (2012), *Empobrecimiento por gasto de bolsillo en salud. Incidencia del gasto de bolsillo en salud en el Perú, 2006-2009*, Lima, Consortio de Investigación Económica y Social/Universidad Nacional del Callao.
- Lenz, R. y B. Alvarado (2006), "Políticas pro pobre en el sector público de salud del Perú", *Un nuevo contrato social para el Perú: ¿cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?*, D. Cotlear (ed.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Li, C. y J. Olivera (2009), "Cobertura y afiliación al sistema privado de pensiones del Perú", *Desarrollo económico y bienestar. Homenaje a Máximo Vega-Centeno*, E. Gonzales de Olarte y J.M. Iguñiz Echeverría (eds.), Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- López de Castilla, M. (2005), *Los maestros y el trabajo infantil*, Lima, Instituto de Pedagogía Popular.
- Macroconsult (2013), "¿Qué implicancias tuvo el crecimiento económico de la última década en la evolución de la pobreza y desigualdad?", *Reporte económico mensual*, marzo.
- (2012), "Evaluación de impacto del Programa Construyendo Perú", Lima, Ministerio de Economía y Finanzas/Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, S. y otros (2011), "Cobertura efectiva de las intervenciones en salud de América Latina y el Caribe: Métrica para evaluar los sistemas de salud", *Salud Pública de México*, vol. 53, suplemento 2, Cuernavaca, D.F., Instituto Nacional de Salud Pública.
- Martínez, J. y V. Montalva (2008), *Estimando el impacto de shocks negativos: Capacidades diferenciadas para suavizar el consumo*, Lima, Consortio de Investigación Económica y Social/Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Monge, Á. (2012), "Programas sociales: En busca de la (hasta ahora esquivada) calidad", *Ideele*, N° 221, Lima, Instituto de Defensa Legal, julio.
- (2004), "Unitary or collective models? Theoretical insights and preliminary evidence from Peru", *Revista Apuntes*, N° 55, segundo semestre, Lima, Universidad del Pacífico.
- Monge, Á. e Y. Campana (2012), "Pobreza, distribución del ingreso y programas sociales", *La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011. Balance y prioridades*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social/Macroconsult.
- Monge, Á. y D. Winkelried (2010), *Dinámica en la demanda por programas sociales en el Perú*, Lima, Macroconsult/Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Monge, Á., E. Vásquez y D. Winkelried (2009), "¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?", *Documento de Trabajo*, N° 84, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)/Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- Morón, E. y M. Rostagno (2009), "Viabilidad de un sistema de pensiones no contributivas en el Perú", *Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú*, Lima, Cáritas del Perú/Fondo de Población de las Naciones Unidas/HelpAge International/Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza/Organización Internacional del Trabajo (OIT-ANDINA).
- Ñopo, H. (2009), "Calidad de la protección social en el Perú", *El futuro de las pensiones: Desarrollo de los programas de capitalización individual*, Lima, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones/ Universidad del Pacífico.
- Ñopo, H., J. Saavedra y M. Robles (2007), "Occupational training to reduce gender segregation: the impacts of ProJoven", *Documento de Trabajo*, N° 623, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (2010), "Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from April 2010 through 2010" [en línea] <http://www.cbo.gov/publication/43552>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), "Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social (núm. 202)", Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo [en línea] <http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowResource.action?ressource.ressourceId=31111>.
- (2011a), *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ginebra.
- (2011b), "Sexto punto del orden del día: Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social) en el marco del seguimiento de la Declaración de 2008 de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa", Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_157813.pdf.
- (2011c), "Para recuperarse de la crisis mundial – Acción contra la crisis mundial: Conclusiones de las experiencias de los países", Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB310/wp-sdg/WCMS_152868/lang-es/index.htm.
- (2011d), "Extending social security to domestic workers", Informe de política para la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011, Ginebra.

- (2010), *World Social Security Report 2010-11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, Ginebra.
- (2002), “Invisible y sin derechos: Aproximación al trabajo infantil doméstico en el Perú”, Lima.
- (1952), “Convenio sobre la seguridad social (norma mínima”, 1952 (núm.102), Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247.
- Olivera, J. (2010), “Recuperando la solidaridad en el sistema de pensiones peruano: Una propuesta de reforma”, *Diagnóstico y Propuesta*, N° 45, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Paganini, J.M. (1998), “La cobertura de la atención de salud en América Latina y el Caribe”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 4, N° 5, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, noviembre.
- Palomino, J. (2011), “Tesis de efectos del incremento de la remuneración mínima vital sobre el empleo y los ingresos laborales”, *Documento de Trabajo*, N° 313, Lima, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pariguana, M. (2011), *Trabajo adolescente y deserción escolar en el Perú*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Parodi, S. (2007), *Evaluando los efectos del Seguro Integral de Salud (SIS) sobre la equidad en la salud materna en el contexto de barreras no económicas al acceso a los servicios*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Pascó-Font, A. y J. Saavedra (2001), *Reformas estructurales y bienestar. Una mirada al Perú de los noventa*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Perova, E. y R. Vakis (2009), *El impacto y potencial del Programa Juntos en el Perú: Evidencia de una evaluación no-experimental*, Lima, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres.
- Petrea, M. y J. Seinfeld (2007), *Repensando la salud en el Perú*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Pollitt, E., E. Jacoby y S. Cueto (1996), *Desayuno escolar y rendimiento. A propósito del programa de desayunos escolares de FONCODES en el Perú*, Lima, Editorial Apoyo.
- Portocarrero, F., E. Vásquez y G. Yamada (2010), *Políticas sociales en el Perú: Nuevos desafíos*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Psacharopoulos, G. (1994), “Returns to investment in education: a global update”, *World Development*, vol. 22, N° 9, Amsterdam, Elsevier.
- Rawlings, L. y G.M. Rubio (2005), “Evaluating the impact of conditional cash transfer programs”, *The World Bank Research Observer*, vol. 20, N° 1, Nueva York, Oxford University Press.
- Ravina, R., J. Paulini y C. Cancho (2002), “Costo efectividad del Programa de Desayunos Escolares de Foncodes y el Programa de Alimentación Escolar del Pronaa”, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Rodríguez, J. (2012), “Educación”, *La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Rodríguez, J. y S. Vargas (2008), “Escolaridad y trabajo infantil: Patrones y determinantes de la asignación del tiempo de niños y adolescentes en Lima Metropolitana”, *Documento de Trabajo*, N° 265, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú/Consorcio de Investigación Económica y Social.

- Saavedra, J. y M. Torero (2000), *Labor Market Reforms and Their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: the Case of Peru*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Saavedra, J. y A. Chong (1999), "Structural reform, institutions and earnings: evidence from the formal and informal sectors in Urban Peru", *The Journal of Development Studies*, vol. 35, N° 4, Taylor & Francis, abril.
- Salter, W.E.G. (1966), *Productivity and Technical Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Samson, M. (2009), "The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries", *Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in Development*, P. Townsend (ed.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Segovia, G. (2011), *Efectos del Programa Juntos en la economía local de las zonas rurales a cinco años de intervención en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*, Lima, Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres.
- Seinfeld, J. (2007), "Avanzando hacia el aseguramiento universal: ¿Cómo lograr proteger la salud de personas de ingresos medio bajo y bajo?", *Documento de Trabajo*, N° 80, Lima, Universidad del Pacífico.
- Skoufias, E. (2005), "PROGRESA y sus efectos sobre el bienestar de las familias rurales en México", *Informe de Investigación*, N° 139, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Soares, S. y otros (2010), "Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. As condicionalidades do Programa Bolsa Família", *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e desafios*, vol. 2, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- (2007), "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality", *Documento de Trabajo*, N° 35, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Stifel, D. y H. Alderman (2003), "The glass of milk subsidy program and malnutrition in Peru", *Policy Research Working Paper*, N° 3089, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stiglitz, J. (2009), "Crisis mundial, protección social y empleo", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, N° 1-2, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Tovar, T. (1998), *Sin querer queriendo: Cultura docente y género*, Lima, Tarea.
- Trivelli, C. (2000a), "Pobreza rural: ¿Problema de algunos o mal de todos?", *JCAS Occasional Paper*, N° 8, Osaka, The Japan Center for Area Studies.
- (2000b), "Pobreza rural: Investigaciones, mediciones y políticas públicas", *Perú: El problema agrario en debate*, Isabel Hurtado, Carolina Trivelli y Antonio Brack (eds.), Lima, SEPIA.
- Trivelli, C., J. Montenegro y M.C. Gutiérrez (2011), "Un año ahorrando. Primeros resultados del programa piloto 'Promoción del ahorro en Familias Juntos'", *Documento de Trabajo*, N° 159, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Progreso para la infancia: Lograr los ODM con equidad*, Nueva York.
- Vakis, R. y E. Perova (2011), *Evaluación cuasi experimental del Banco Mundial: Más tiempo en el programa, mejores resultados. Duración e impactos del Programa Juntos en el Perú*, Lima, Banco Mundial/Programa Juntos.
- Valdivia, M. (2009), "Contracting the road to development: Early impacts of a rural roads program", *PMMA Working Paper*, N° 2010-18, Poverty and Economic Research Network.

- (2002a), “Acerca de la magnitud de la inequidad en salud en el Perú”, *Documento de Trabajo*, N° 37, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- (2002b), “Public health infrastructure and equity in the utilization of outpatient health care services in Peru”, *Health Policy and Planning*, N° 17, suplemento 1, Oxford, Oxford University Press.
- (2002c), “Evolución de la equidad en el acceso a servicios de salud 1994-1997”, *Salud, equidad y pobreza en el Perú: Teoría y nuevas evidencias*, Rafael Cortez (ed.), Lima, Universidad del Pacífico.
- Vásquez, E. (2011), “Un modelo de gestión descentralizada por resultados: La fusión de programas sociales en el Perú”, *Documento de Discusión*, N° DD/11/10, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- (2006), *Programas sociales de lucha contra la pobreza? Casos emblemáticos*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- (2004), *Gasto social y niñez: Las limitaciones de una gestión*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Vásquez, E. y A. Monge (2009), *Inversión necesaria para una educación adecuada de niñas y adolescentes rurales en el Perú*, Lima, Save the Children (Suecia)/ Movimiento Manuela Ramos/Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz/Universidad del Pacífico.
- (2008), “Desigualdad de género en la educación de niñas y adolescentes rurales del Perú: Situación y propuestas de políticas públicas para su atención”, Lima, Universidad del Pacífico/Manuela Ramos, inédito.
- Vera Tudela, D. (2010), *Impacto económico del empoderamiento de la mujer en el hogar. Una aplicación al caso peruano*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social, febrero.
- Willmore, L. (2006), “Non-contributory pensions: Bolivia and Antigua in an international context”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 167 (LC/L.2481-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.12.
- Yamada, G. (2010), “El enfoque de protección social y el caso del empleo”, *Políticas sociales en el Perú: Nuevos desafíos*, F. Portocarrero, E. Vásquez y G. Yamada (eds.), Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico/Red de Ciencias Sociales.
- (1994), “Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima Metropolitana, 1985-86 y 1990”, *Cuadernos de Investigación*, N° 22, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Yamada, G. y J.L. Bacigalupo (2012), “Empleo”, *La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Yamada, G. y M.A. Cárdenas (2011), “Penalized labor reinsertion: The case of Perú”, ponencia presentada en la conferencia “2011 Shanghai: International Conference on Social Science”, Shanghai.
- Yamada, G. y J.F. Castro (2010), “Educación superior e ingresos laborales: Estimaciones paramétricas y no paramétricas de la rentabilidad por niveles y carreras en el Perú”, *Documento de Discusión*, DD/10/06, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- (2007), “Poverty, inequality and social policies in Peru: as poor as it gets”, *Documento de Discusión*, N° DD/07/06, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Yamada, G. y R. Montero (2008), "Desempleo, pobreza y estrategias de protección social. Perú 1998-2005", *Documento de Discusión*, DD/08/13, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Zegarra, E., J. Escobal y U. Aldana (2008), "Titling, credit constraints, and rental markets in rural Peru: exploring channels and conditioned impacts", *Working Paper*, N° CSI-152, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Páginas web

ACE Group: <http://www.acegroup.com/pe-en/>
 Agencia Peruana de Noticias Andina: <http://www.andina.com.pe/Espanol/>
 Agrobanco: <http://www.agrobanco.com.pe/>
 Agrorural: <http://www.agrorural.gob.pe/>
 Asociación de AFP: <http://www.asociacionafp.com.pe/>
 Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG): <http://www.apeseg.org.pe>
 Blog Alan E. Matos Barzola: <http://tributacionperuamatos.blogspot.com/>
 Blog Alfonso E. Nino: <http://alfonsonino.blogspot.com/>
 Blog Eduardo Morón: <http://eduardomoron.blogspot.com>
 Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES): <http://www.cepes.org.pe/notiagro/>
 Colsanitas Perú: <http://www.colsanitasperueps.com>
 Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/>
 Diario El Comercio: <http://elcomercio.pe/>
 Diario La República: <http://www.larepublica.pe/>
 Diario Perú 21: <http://peru21.pe/>
 Entidades Prestadoras de Salud: <http://www.sunasa.gob.pe>
 EsSalud: <http://www.essalud.gob.pe/>
 Financiamiento: <http://depositosaplazo.pe/>
 Foncodes: <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php>
 Gobierno del Perú: <http://www.peru.gob.pe>
 Interseguro: <http://www.interseguro.com.pe/>
 Jóvenes a la obra: <http://www.jovenesalaobra.gob.pe/>
 La Positiva: <http://www.lapositiva.com.pe>
 Mapfre Perú: <http://www.mapfreperu.com>
 Mesa de Concertación: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe>
 Ministerio de Economía y Finanzas: <http://www.mef.gob.pe>
 Ministerio de Educación: <http://ebr.minedu.gob.pe>
 Ministerio de Salud: <http://www.minsa.gob.pe/>
 Ministerio de Trabajo: <http://www.mintra.gob.pe>
 Municipalidad de Talara: <http://www.munitalara.gob.pe>
 Oficina de Normalización Previsional (ONP): <http://www.onp.gob.pe/inicio.do>
 Pacífico Seguros: <http://www.pacificoseguros.com>
 Pensión 65: <http://www.pension65.gob.pe/>
 Programa Juntos: <http://www.juntos.gob.pe/>
 Programa Wawa Wasi-Cuna más: <http://www.cunamas.gob.pe/>
 PRONAA - Qali warma: <http://www.qaliwarma.gob.pe/>
 PRONABEC: <http://www.pronabec.gob.pe/>
 Rimac: <http://www.rimac.com.pe/>
 Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH): <http://www.sisfoh.gob.pe>
 Seguro Integral de Salud: <http://www.sis.gob.pe/Portal/index.html>
 Sistema Metropolitano de la Solidaridad (SISOL): <http://www.sisol.gob.pe>

Superintendencia de Banca y Seguros: <http://www.sbs.gob.pe/>

Sura: <http://www.segurossura.pe/>

Trabaja Perú: <http://www.trabajaperu.gob.pe/>

Vamos Perú: <http://www.vamosperu.gob.pe/inicio/>

Decretos, leyes y resoluciones

- ACUERDO núm. 58-14-ESSALUD-2001 (27/07/2011)
Se aprueba reglamento de pago de prestaciones económicas.
- DECRETO LEGISLATIVO núm. 118 (12/06/1981)
INAPROMEF se transforma en el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF).
- DECRETO LEGISLATIVO núm. 657 (15/08/1991)
Declaración de necesidad nacional y utilidad pública de la creación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).
- DECRETO LEGISLATIVO núm. 276 (24/03/1984)
Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público.
- DECRETO LEGISLATIVO núm. 713 (08/11/1991)
Legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
- DECRETO LEGISLATIVO núm. 892 (11/11/1996)
Se regula el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas que realizan actividades generadoras de rentas de tercera categoría.
- DECRETO LEGISLATIVO núm. 997 (12/03/2008)
Aprobación de la Ley de organización y funciones del Ministerio de Agricultura.
- DECRETO LEGISLATIVO núm. 1077 (27/06/2008)
Creación del Programa de Compensaciones para la Competitividad (AGROIDEAS).
- DECRETO LEGISLATIVO núm. 1132 (08/12/2012)
Aprobación de nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y del personal policial de la Policía Nacional del Perú.
- DECRETO DE LEY núm. 19990 (30/04/1973)
Creación del Sistema Nacional de Pensiones (SNP).
- DECRETO DE LEY núm. 20530 (26/02/1974)
Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley núm. 19990.
- DECRETO DE LEY núm. 25897 (28/11/1992)
Creación del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- DECRETO DE LEY núm. 25967 (07/12/1992)
Creación de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).
- DECRETO SUPREMO núm. 005-90-PCM (18/01/1990)
Reglamento de la carrera administrativa.
- DECRETO SUPREMO núm. 035-90-TR (07/06/1990)
Se fija la asignación familiar para los trabajadores de la actividad privada, cuyas remuneraciones no se regulan por negociación colectiva.
- DECRETO SUPREMO núm. 001-97-TR (01/03/1997)
Texto único ordenado de la ley de compensación por tiempo de servicio.

- DECRETO SUPREMO núm. 003-97-TR (27/03/1997)
Texto único ordenado del decreto legislativo núm. 728, ley de productividad y competitividad laboral.
- DECRETO SUPREMO núm. 009-98-TR (06/08/1998)
Reglamento para la aplicación del derecho de los trabajadores de la actividad privada en las utilidades que generen las empresas donde prestan servicios.
- DECRETO SUPREMO núm. 007-2002-TR (04/07/2002)
Texto único ordenado de la ley de jornada de trabajo, horario y trabajo en sobretiempo.
- DECRETO SUPREMO núm. 008-2002-TR (04/07/2002)
Reglamento del Texto único ordenado de la ley de jornada de trabajo, horario y trabajo en sobretiempo.
- DECRETO SUPREMO N° 005-2002-TR (04/07/2002)
Reglamento de la ley que regula el otorgamiento de gratificaciones para trabajadores del régimen de la actividad privada por fiestas patrias y navidad.
- DECRETO SUPREMO núm. 032-2005- PCM (06/04/2005)
Creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres.
- DECRETO SUPREMO núm. 020-2006-TR (28/12/2006)
Normas reglamentarias de la ley núm. 28791 que establece modificaciones a la ley de modernización de la seguridad social en salud.
- DECRETO SUPREMO núm. 008-2008-TR (30/09/2008)
Reglamento del texto único ordenado de la ley de promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa y del acceso al empleo decente - reglamento de la Ley MYPE.
- DECRETO SUPREMO núm. 007-2008-TR (30/09/2008)
Texto único ordenado de la ley de promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa y del acceso al empleo decente, Ley MYPE.
- DECRETO SUPREMO núm. 003 - 2009-PRODUCE (14/02/2009)
Aprobación del Reglamento de la Ley núm. 29152, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM), modificada por el Decreto Legislativo núm. 1086, que aprueba la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente.
- DECRETO SUPREMO núm. 016-2010-TR (25/12/2010)
Reglamento de la ley núm. 29352, que establece la libre disponibilidad temporal y posterior intangibilidad de la CTS.
- DECRETO SUPREMO núm. 005-2011-TR (17/05/2011)
Reglamento de la ley núm. 26644, ley que precisa el goce del derecho de descanso prenatal y posnatal de la trabajadora gestante.
- DECRETO SUPREMO núm. 012 - 2011-TR (19/08/2011)
Creación del Programa para la generación de empleo social inclusivo "Trabaja Perú".
- DECRETO SUPREMO núm. 013 - 2011-TRABAJO (19/08/2011)
Creación del Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes a la Obra".
- DECRETO SUPREMO núm. 016 - 2011-TR (19/09/2011)
Creación del Programa Nacional para la promoción de oportunidades laborales "Vamos Perú".

- DECRETO SUPREMO núm. 081 - 2011-PCM (19/10/2011)
Creación del Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”.
- DECRETO SUPREMO núm. 001 - 2012-TR (08/02/2012)
Aprobación de la creación de la “Ventanilla Única de Promoción del Empleo”.
- DECRETO SUPREMO núm. 003 - 2012 (23/03/2012)
Creación del Programa Nacional Cuna Más.
- DECRETO SUPREMO núm. 008- 2012 (30/05/2012)
Creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- DECRETO SUPREMO núm. 005 - 2012-MIMP (05/09/2012)
Creación del Programa Nacional Llachay.
- DECRETO SUPREMO núm. 014-2010-TR (16/12/2012)
Reglamento de la ley núm. 29409, ley que concede el derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada.
- DECRETO SUPREMO núm. 001 - 2013-MIMP (27/02/2013)
Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo núm. 005-2012 - MIMP que crea el Programa Nacional Llachay en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- DECRETO DE URGENCIA núm. 058 – 2011 (25/10/2011)
Dictan medidas urgentes y extraordinarias en materia económica y financiera para mantener y promover el dinamismo de la economía nacional.
- LEY núm. 18072 (23/12/1929)
Ley Orgánica de la Sanidad de las Fuerzas Policiales.
- LEY núm. 24059 (04/01/1985)
Creación del Programa del Vaso de Leche en todos los Municipios Provinciales de la República.
- LEY núm. 25129 (06/12/1989)
Ley que regula el derecho a percibir asignación familiar.
- LEY núm. 26644 (27/06/1996)
Ley que precisa el goce del derecho de descanso prenatal y posnatal de la trabajadora gestante.
- LEY núm. 26790 (15/05/1997)
Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- LEY núm. 27056 (29/01/1999)
Ley de Creación del Seguro Social de Salud – EsSalud.
- LEY núm. 27238 (22/12/1999)
Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú.
- LEY núm. 27267 (25/05/2000)
Ley de Centros de Innovación Tecnológica.
- LEY núm. 27409 (25/01/2001)
Ley que otorga licencia laboral por adopción.
- LEY núm. 27603 (20/12/2001)
Ley de Creación del Banco Agropecuario.
- LEY núm. 27240 (20/12/2001)
Ley que otorga permiso por lactancia materna.
- LEY núm. 27657 (28/01/2002)
Ley del Ministerio de Salud
- LEY núm. 27657 (28/01/2002)
Ley del Ministerio de Salud.

- LEY núm. 27671 (30/01/2002)
Ley que modifica la ley de jornada de trabajo, horario y trabajo en sobretiempo.
- LEY núm. 27735 (28/05/2002)
Ley que regula el otorgamiento de las gratificaciones para los trabajadores del régimen de la actividad privada por Fiestas Patrias y Navidad.
- LEY núm. 28175 (19/02/2004)
Ley marco del empleo público.
- LEY núm. 28588-2005 (19/07/2005)
Ley que incorpora al Seguro Integral de Salud a la población mayor de 17 años en situación de extrema pobreza y pobreza, y declara de prioritario interés la infraestructura arquitectónica y no arquitectónica de los centros educativos a cargo del Ministerio de Educación.
- LEY núm. 29064 (20/07/2007)
Ley de Relanzamiento del Banco Agropecuario – AGROBANCO.
- LEY núm. 29142 (08/12/2007)
Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008
- LEY núm. 29351 (01/05/2009)
Ley que reduce costos laborales a los aguinaldos y gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad.
- LEY núm. 29409 (20/09/2009)
Ley que concede el derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada.
- LEY núm. 29420 (08/10/2009)
Ley que fija el monto del seguro de vida o compensación extraordinaria para el personal de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú o a sus beneficiarios.
- LEY núm. 29837 (12/02/2012)
Creación del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo.
- LEY núm. 29849 (06/04/2012)
Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del decreto legislativo núm. 1057 y otorga derechos laborales.
- LEY núm. 29903 (17/07/2012)
Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones.
- OIT (14/06/2002)
Recomendación relativa a los Pisos Nacionales de Protección Social. R202 – Recomendación sobre los pisos de protección social, núm. 202. Ginebra, 101^a reunión CIT, 14 de junio.
- RESOLUCIÓN SUPREMA núm. 004-2012-PCM (01/01/2012)
Disposición de la transferencia del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS- de la Presidencia del Consejo de Ministros al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).
- RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL núm. 619-GG-ESSALUD-2012 (03/12/2012)
Aprueba directiva núm. 08-GG-ESSALUD-2012 “Normas complementarias al reglamento de pago de prestaciones económicas”.

Anexo IV.A

1. Definición operativa de variables de interés del estudio

En este estudio, el análisis se ha centrado en tres indicadores esenciales: i) estratos productivos, ii) informalidad urbana y iii) subempleo. Por este motivo, se considera relevante brindar una definición operativa de la composición de cada uno de estos indicadores.

a) Estratos productivos

En virtud de la definición de la OIT, se entiende que los estratos productivos se dividen en tres: tradicional, intermedio y moderno.

- Estrato tradicional: incorpora a todos los trabajadores familiares no remunerados, a los trabajadores del hogar y a los empleadores, empleados, obreros u otros que trabajan en empresas privadas de dos a cuatro trabajadores. Se define como empresa privada a las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios especiales, empresa o patrón privado, y otros.
- Estrato intermedio: comprende a los empleadores o patrones, empleados, obreros u otros que trabajan en empresas privadas de 5 a 199 trabajadores. Se define como empresa privada a las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios especiales, empresa o patrón privado, y otros.
- Estrato moderno: comprende a los empleadores o patrones, empleados, obreros u otros que trabajan en empresas del sector público y a los que trabajan en empresas privadas con 200 trabajadores o más. Se entiende que trabajan en empresas públicas aquellos que se desempeñan en las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú. Se define como empresa privada a las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios especiales, empresa o patrón privado, y otros.

b) Informalidad urbana

El análisis de informalidad se compone de: trabajadores en planilla, otros trabajadores formales y trabajadores informales.

- Trabajadores en planilla: son los trabajadores dependientes, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores del hogar que tienen contrato indefinido o a plazo fijo. Además, se incluye en este grupo a los trabajadores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

- Otros trabajadores formales: son los trabajadores que se desempeñan como empleados, obreros u otros, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores del hogar que tienen otro tipo de contrato (como en período de prueba, convenios de formación laboral juvenil, contrato de aprendizaje, contrato por locación de servicios, servicios no personales u otro). También se incluye en este grupo a los trabajadores independientes (empleador o patrón y trabajador independiente) que declaran que el negocio o la empresa donde trabajan se encuentra registrada como persona jurídica, es decir que cuenta con RUC.
- Trabajadores informales: son los trabajadores que se desempeñan como empleados, obreros, trabajadores familiares no remunerados, trabajadores del hogar y otros, que no registran tener ningún tipo de contrato. También son informales los trabajadores independientes (empleador o patrón y trabajador independiente) que declaran que el negocio o la empresa donde trabajan no se encuentra registrada como persona jurídica.

c) Subempleo por ingresos y por horas

El análisis del subempleo implica la definición de sus dos componentes: i) subempleo por ingresos y ii) subempleo por horas.

- Subempleo visible o por horas: proporción de personas que trabajan menos de 35 horas, desean trabajar más y están disponibles para trabajar más horas.
- Subempleo invisible o por ingresos: proporción de personas cuyo ingreso laboral es menor que el ingreso mínimo referencial medio de la región a la que pertenecen y no son subempleadas por horas. El ingreso mínimo referencial se estima a través del ratio de la canasta básica de consumo a nivel del hogar sobre los miembros del hogar que trabajan y perciben ingresos laborales de hasta 25.000 nuevos soles mensuales.

2. Modelo de predicción lineal para la estimación de los afiliados al sistema de salud contributivo

La estimación de la población con seguro no contributivo requirió el uso de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para el período 2004-2012. Los datos utilizados para la estimación fueron de frecuencia mensual aprovechando la representatividad de la muestra (para indicadores de alcance nacional) y debido a la necesidad de aumentar el tamaño muestral para las estimaciones.

La proyección de este modelo de predicción se basó en un grupo de variables que predicen la tendencia de la variable dependiente, es decir, la “proporción de la población con seguro contributivo”. En este sentido, las variables explicativas del modelo fueron variables de escala (PIB), de estructura del mercado laboral (ratio de trabajadores informales, ratio de trabajadores rurales) y de nivel educativo (población con secundaria completa). Debe tenerse en cuenta que a todas las variables se les quitó el componente estacional mediante el filtro Census-X12. Además, debido a la posible presencia de heterocedasticidad y autocorrelación, el modelo se corrigió mediante el método *HAC Standard errors & covariance*.

La selección del modelo final siguió criterios de significancia global e individual, así como de signos intuitivos. De esta manera, la especificación final del modelo de población con seguros contributivos considera como explicativas al logaritmo del PIB, ratio de trabajadores informales y proporción de la población con secundaria completa. En el cuadro IV.A.1 se observa la especificación final del modelo, donde se muestra que las variables explicativas tienen un nivel de significancia de al menos un 10% y presentan los signos esperados. Además, el modelo muestra tener un buen ajuste, ya que su R2 ajustado es 0,877.

Cuadro IV.A.1
Perú: estimación del modelo de seguros contributivos

Dependent Variable: Población con seguro contributivo				
Method: Least Squares				
Date: 06/18/13 Time: 12:08				
Sample (adjusted): 2004M01 2012M12				
Included observations: 108 after adjustments				
HAC standard errors & covariance (Bartlett kernel, Newey-West fixed bandwidth = 5.0000)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0,18219	0,11695	1,55784	0,1223
Log(PBI)	0,035964	0,020488	1,755416	0,0821
Trabajadores informales	-0,372789	0,079662	-4,679659	0,0000
Población con secundaria completa	0,394740	0,134714	2,930197	0,0042
R-squared	0,881013	Mean dependent var		0,256574
Adjusted R-squared	0,877580	S.D. dependent var		0,029006
S.E. of regression	0,010149	Akaike info criterion		-6,306613
Sum squared resid	0,010712	Schwarz criterion		-6,207275
Log likelihood	344,5571	Hannan-Quinn criter.		-6,266335
F-statistic	256,6806	Durbin-Watson stat		1,760427
Prob(F-statistic)	0,000000			

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2012.

Para determinar la calidad de la proyección se evaluó la causalidad de las variables explicativas hacia la dependiente, la especificación y la estabilidad del modelo. Para el análisis de causalidad de las variables se utiliza el test de causalidad de Granger. En el cuadro IV.A.2 se observa que la hipótesis nula del test se rechaza en todos los casos, con lo cual se afirma que las variables explicativas causan a la dependiente. Para el análisis de la especificación del modelo se utilizó el test de especificación de Ramsey, donde se verifica que, a pesar de que el modelo explica una elevada proporción de la varianza observada, todavía existe la posibilidad de mejorar la especificación, sobre todo en términos de posibles efectos no lineales. En el cuadro IV.A.3 se muestran los resultados obtenidos por este test. Por último, para el análisis de estabilidad se implementaron las pruebas de estabilidad de coeficientes recursivos. En el gráfico IV.A.1 se presentan los resultados de este test, en el que se puede observar la convergencia hacia valores centrales. La predicción lineal se adjunta en el gráfico IV.A.2, donde también se presentan las estimaciones de los errores de predicción: error cuadrático medio (ECM) y el coeficiente de Theil de esta predicción. Ambos indicadores son relativamente pequeños y cercanos a cero.

Cuadro IV.A.2
Perú: test de causalidad de Granger

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
Población con seguro contributivo does not Granger Cause LOGPBI	106	0,4657	0,629
LOGPBI does not Granger Cause Población con seguro contributivo		21,854	1,00E-08
Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
Población con seguro contributivo does not Granger Cause INFORMAL_SA		0,81118	0,4472
Trabajadores informales does not Granger Cause Población con seguro contributivo	106	2,95698	0,0565
Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
Población con seguro contributivo does not Granger Cause SECUNDARIA_SA		1,90089	0,1547
Población con secundaria completa does not Granger Cause Población con seguro contributivo	106	11,1324	4,00E-05

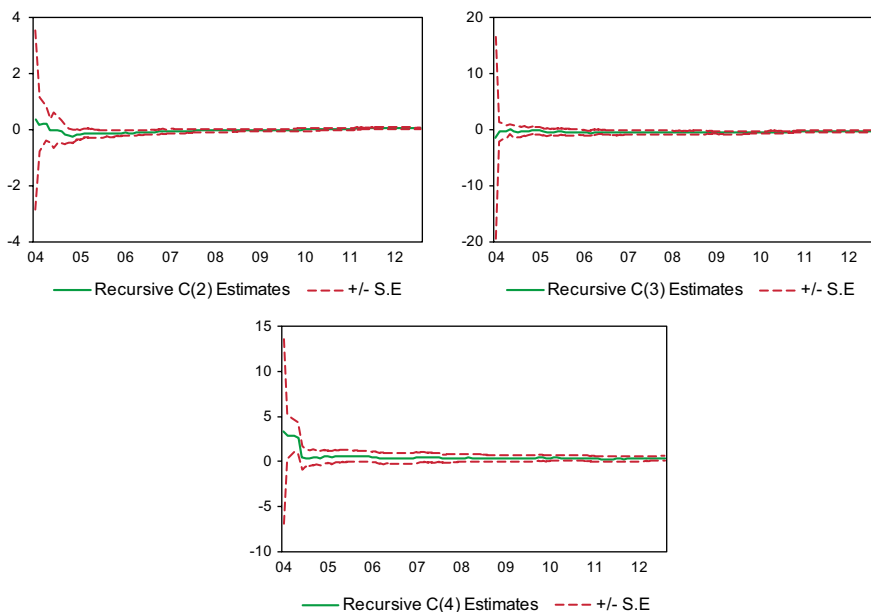
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2012.

Cuadro IV.A.3
Perú: test de especificación de Ramsey

Ramsey RESET Test			
Equation: Población con seguro contributivo			
Specification: Población con seguro contributivo desestacionalizada			
Log(PBI)			
Trabajadores informales			
Población con secundaria completa			
Omitted Variables: Squares of fitted values			
	Value	df	Probability
t-statistic	3,363546	103	0,0011
F-statistic	11,31344	(1,103)	0,0011
Likelihood ratio	11,25524	1	0,0008

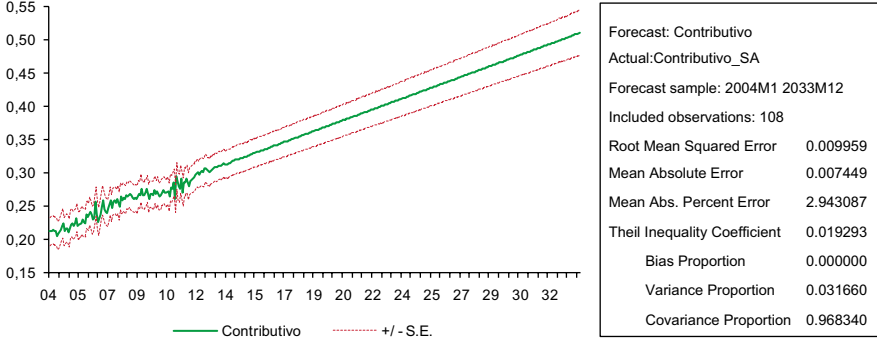
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2004 a 2012.

Gráfico IV.A.1
Perú: pruebas de coeficientes recursivos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2004 a 2012.

Gráfico IV.A.2
Perú: predicción del modelo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2004 a 2012.

3. Estrategias de predicción para la estimación de los afiliados al sistema de pensiones contributivo

La estimación de la población adulta mayor de 65 años afiliada al sistema de pensiones contributivo se realizó mediante la implementación de dos estrategias. La primera consistió en la construcción de una matriz de transición demográfica para la población mayor de 65 años afiliada al sistema de pensiones contributivo y para ello se utilizó información de la ENAHO 2012. En el cuadro IV.A.4 se presenta la manera en que se construyó dicha matriz. En la primera columna del cuadro IV.A.4 se especifican los grupos poblacionales y en la segunda se coloca el número de la población afiliada a 2012, según los grupos establecidos. A partir de la tercera columna, la población que se atribuye a cada grupo es la población afiliada en 2012, que formaría parte de los grupos poblacionales establecidos. Por ejemplo, la población afiliada de entre 65 y 69 años en 2017 estaría constituida por las personas que hoy tienen entre 60 y 64 años, la población afiliada de entre 70 y 74 años en 2017 estaría constituida por las personas que hoy tienen entre 65 y 69 años, y así sucesivamente.

Cabe resaltar que en la construcción de esta matriz se asume la no mortalidad de ninguno de los grupos poblacionales, por lo que se consideró conveniente descontar a cada uno de los grupos poblacionales su tasa de sobrevivencia. Esta se calculó mediante la construcción de una base panel del período 2007-2011, que permitió identificar a la población de 2007 que aún se encontraba viva en 2011.

Cuadro IV.A.4
Perú: matriz de transición para la población mayor de 65 años, 2012-2032

Edad poblacional	2012	2017	2022	2017	2032
65 a 69 años	Actual	60-64	55-59	50-54	45-49
70 a 74 años	Actual	65-69	60-64	55-59	50-54
75 a 79 años	Actual	70-74	65-69	60-64	55-59
80-84 años	Actual	75-79	70-74	65-69	60-64
85 a 89 años	Actual	80-84	75-79	70-74	65-69
90-94 años	Actual	85-89	80-84	75-79	70-74
95-99 años	Actual	90-94	85-89	80-84	75-79
Total	SUMA	SUMA	SUMA	SUMA	SUMA

Población afiliada al 2012 al sistema de pensiones contributivo, según quintiles de edad.

Si usamos como base la ENAHO 2012, la población de entre 65 y 69 años en 2017 será la que hoy tiene entre 60 y 64 años.º

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2004 a 2012.

Por otra parte, debe mencionarse que en esta estrategia no se toma en cuenta el efecto del crecimiento económico en la probabilidad de afiliación entre los 45 años y los 64 años. Para dar sustento a este supuesto, se realizó un modelo probit, donde la dependiente era 1 si la población de entre 45 años y 64 años estaba afiliada y 0 si no lo estaba. Las variables explicativas del modelo fueron el logaritmo de los ingresos laborales (que representa el efecto del crecimiento económico) y algunos controles estándar como *dummies* de sexo, nivel de formalidad, nivel educativo y raza. Como se muestra en el cuadro IV.A.5, si bien los resultados del modelo indican que el ingreso tiene un efecto positivo y significativo sobre la probabilidad de afiliación de este grupo poblacional, el efecto marginal es pequeño. Sobre la base de estos resultados, se estima que el efecto que tendría es de alrededor de 1 punto porcentual entre 2012 y 2025, por lo que no se toma en cuenta la probabilidad de dicho efecto.

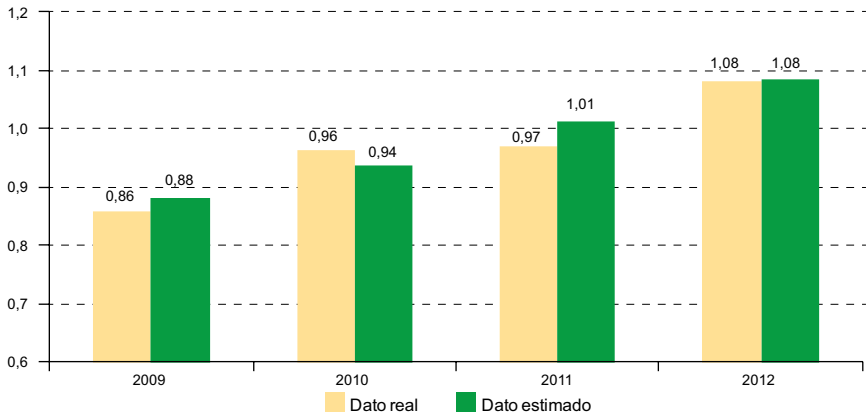
Cuadro IV.A.5
Perú: resultados del modelo probit

Variables	Coeficientes	Efectos marginales
Log (ingresos laborales)	0,0578*** (0,0183)	0,0132*** (0,0041)
Dummy raza	0,0174 (0,0447)	0,0039 (0,0102)
Dummy sexo	0,528*** (0,0358)	0,1206*** (0,0078)
Dummy educación1	0,300*** (0,0568)	0,0685*** (0,0129)
Dummy educación2	0,877*** (0,0547)	0,2004*** (0,0121)
Dummy formalidad1	-1,306*** (0,0841)	-0,2984*** (0,0186)
Dummy formalidad2	-2,024*** (0,0523)	-0,4626*** (0,0086)
Constante	0,0670 (0,145)	
Observaciones	8 795	
Pseudo R2	0,4017	
Robust standard errors in parentheses		
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 a 2012.

Para corroborar que esta estrategia de estimación es adecuada, se procedió a replicar la estrategia usando las encuestas nacionales de hogares de 2004, 2005, 2006 y 2007 para predecir, mediante matrices de transición, los datos reales de 2009, 2010, 2011 y 2012, respectivamente. Los resultados se presentan en el gráfico IV.A.3, donde se observa que el método de la matriz de transición no sobrestima ni subestima sistemáticamente los datos reales y más bien muestra resultados semejantes en cada uno de los años.

Gráfico IV.A.3
Perú: población mayor de 65 años afiliada, estimada y dato real, 2009-2012
(En millones de personas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 a 2012.

Este libro es producto de una iniciativa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), destinada a contribuir al fortalecimiento del marco analítico y el debate en torno al diseño de una estrategia de desarrollo inclusivo en el Perú, así como a apoyar la formulación de políticas que impulsen la convergencia productiva, el crecimiento económico para la igualdad y la justicia social.

Se trata de adoptar una estrategia renovada, con un crecimiento económico basado en una menor heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, cuyo dinamismo tenga efectos positivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social. En este contexto, las propuestas de la CEPAL —desarrollo con igualdad—, de la OIT —pleno empleo y trabajo decente para todos— y del Gobierno del Perú —no solo crecer para incluir, sino también incluir para seguir creciendo— cobran especial relevancia.

En la formulación de políticas consecuentes con este enfoque del desarrollo se requiere conjugar dos líneas de actuación fundamentales. Por una parte, se precisa un cambio estructural en el sistema productivo, que mejore la productividad y genere pleno empleo. Como resultado de la convergencia productiva inherente a este proceso, se contará con una estructura económica más integrada, que constituirá la base de un crecimiento más rápido y balanceado, con aumentos genuinos de productividad. Por otra, es necesario emprender iniciativas destinadas a lograr un acceso igualitario a los resultados del progreso alcanzado, que contribuyan a crear el escenario propicio para la continua mejora de las condiciones laborales, tanto salariales como no salariales, es decir, para la creación de trabajo decente. Ambos factores son indispensables para mejorar la distribución del ingreso y la inserción social.

En el presente trabajo se analizan estos temas y se proponen medidas en las áreas de la política productiva, macroeconómica, laboral y de protección social, para superar las dificultades señaladas y formular una estrategia de desarrollo inclusivo en el Perú.

