



photo © Persnichety Print_Unsplash

El caso de Perú

La crisis del Covid-19 y su impacto en el empleo y otros indicadores de bienestar en Perú

Antes de la epidemia mundial, el país latinoamericano vivía una primavera económica crecimiento y reducción de la pobreza. Así como el desempleo. Entonces, con la crisis de Covid-19 también una profunda laceración política que ha llevado a números preocupantes. Como se puede ver en todos los indicadores. La calidad del trabajo también se ha resentido: inseguridad, menor protección, aumento considerable y preocupante del empleo no contratado. En esta contribución se exponen varias hipótesis sobre cómo reiniciar el trabajo bajo la bandera de la transparencia y la dignidad.

Los indicadores antes del Covid-19

Antes de la crisis del Covid, la economía peruana había demostrado una elevada capacidad de crecimiento económico, generación de empleo y reducción de la pobreza por un espacio continuo de dos décadas. En efecto, entre 2000 y 2019, el PBI se expandió a una tasa promedio anual de 4.8% (BCRP, 2020), mientras que la población crecía a un ritmo promedio anual de 1.1% (INEI, 2020). Esto implicaba una tasa moderadamente alta de crecimiento en el ingreso per cápita, que alcanzó \$6,800 al final del 2019.

Por su parte, la tasa de desempleo abierto oficialmente medida en la capital, Lima Metropolitana, se redujo de 9.4% en 2003 a 6.3% en 2019, mientras que la tasa de subempleo (por restricción de horas trabajadas o ingresos laborales reducidos) disminuyó de 56% a 32% de la fuerza laboral. No obstante, la tasa de informalidad laboral no se había reducido muy significativamente, situándose todavía por encima del 70% de la población: disminuyó de 79% a 72% (Lavado & Yamada, 2021). Este es un dato importante para explicar después la dinámica de los efectos económicos y sociales de la pandemia y las políticas que se siguieron para enfrentarla.

En el caso de la pobreza monetaria, también como resultado del auge económico previo, se registró una reducción récord histórica. La incidencia de la pobreza, medida como la proporción de población peruana cuyos ingresos totales son insuficientes para adquirir una canasta básica de consumo (compuesta por alimentos suficientes para no tener déficits calóricos ni proteicos y otros rubros de consumo como vestido, vivienda, transporte y comunicaciones) disminuyó de 58% en 2001 a 20% en 2019 (INEI, 2020). Incluso la desigualdad del ingreso se redujo desde 0.54 a 0.43 de Coeficiente de Gini, si bien todavía reflejaba altos índices de desigualdad, similares al promedio de otros países de América Latina (Yamada, Francisco, & Oviedo, 2016; Winkelried & Escobar, 2020).

Por ello, se hablaba de la aparición y ensanchamiento de una clase media emergente peruana (BID, 2020) que habitaba tanto en la megaciudad de Lima (con casi 10 millones de habitantes) como en ciudades medianas (capitales de las 25 regiones) y también en los sectores rurales, gracias al auge de la minería de cobre y oro y al impulso de nuevas actividades modernas de agroexportación (frutas y vegetales de alto valor agregado que, debido a modernos procesos de empaque y conservación, llegan y se adquieren

frescos en los mercados de mayor poder adquisitivo en Norteamérica, Europa y Asia). Sin embargo, como veremos a continuación muchos de estos logros todavía no estaban consolidados y eran vulnerables a choques negativos de gran magnitud, tal como sucedió con la crisis del Covid 19.

Hay dos elementos más de contexto previo que ayudarán a explicar porque la economía y sociedad peruana han sufrido mucho más en términos relativos el impacto de la pandemia: la inestabilidad política de los últimos años y la deficiente oferta de servicios públicos para la mayoría de la población, incluyendo especialmente el caso de la salud y educación pública.

Desde 2016, el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo encabezado por una agrupación política y el Congreso dominado por otro partido de oposición había provocado niveles récord de renuncias y censuras de ministros y gabinetes, con lo que las políticas públicas y equipos de funcionarios, entre ellos los de sectores sociales, cambiaban constantemente. Estas crisis sucesivas acabaron con la renuncia del presidente Kuczynski y su reemplazo por el vicepresidente Vizcarra. Este a su vez cerró el Congreso y llamó a elección de un nuevo Parlamento. Este nuevo Congreso vacó a Vizcarra, sustituyéndolo por el presidente del Congreso Merino, quien a su vez se vio obligado a renunciar en menos de una semana por las protestas callejeras en su contra.

Finalmente se eligió a un congresista de una agrupación que había estado lejos de los dos partidos dominantes enfrentados. Su nombre es Francisco Sagasti, académico en ciencias sociales y políticas de ciencia y tecnología, quien es el presidente de la transición desde noviembre 2020 (hasta julio 2021). Recién con el presidente Sagasti se han estabilizado relativamente los equipos de gobierno y se ha podido concretar las compras de vacunas y empezado los procesos de vacunación (bastante tarde en comparación con el resto del mundo).

El otro factor estructural negativo para el enfrentamiento de la crisis del Covid ha sido el paupérrimo estado de los servicios de salud pública del país: hospitales y centros primarios de atención pobremente equipados, con semanas y meses de espera e insuficiencia de medicamentos. La crítica situación se ejemplifica con la disponibilidad de camas para atención hospitalaria: el Perú, país de 33 millones de habitantes, contaba con un total de 3,000 camas a inicios de la pandemia, y apenas 100 en unidades de cuidados intensivos (El Peruano, 2020). Este contexto, junto con la limitada disponibilidad de oxígeno medicinal presagiaban un altísimo número de decesos, si es que no se tomaban medidas drásticas de confinamiento de la economía al aparecer la pandemia.

Covid en Perú e impacto en la economía y empleo

Desde que se reportaron los primeros casos del Covid a fines del 2019 en China y Europa, las imágenes de colapsos hospitalarios en países tan desarrollados como Italia y España, y las medidas que países autoritarios como China tomaban, impactaron fuertemente la percepción de lo que podía venirse en el Perú y lo que tendría que hacerse para evitar demasiadas muertes.

El entonces Presidente Vizcarra decidió “curarse en salud” y tomar una de las dos medidas más drásticas durante su corta gestión presidencial (la otra fue cerrar el Congreso, figura sin parangón en un régimen presidencialista como el peruano): paralizar completamente la economía (con la excepción del sistema financiero y servicios esenciales de venta de alimentos y farmacias) desde el lunes 16 de marzo del 2021 y por dos semanas, con la promesa de que esos quince días serían suficientes para ganar tiempo, mientras se preparaban los sistemas de salud para atender la demanda que se generaría por el Covid.

photo © Jean Vella_Unsplash



Por supuesto que las dos semanas de confinamiento fueron insuficientes. Una de las paralizaciones más drásticas a nivel mundial duró casi seis meses, y luego progresivamente, por sucesivas fases, con avances y retrocesos, se ha ido reabriendo la economía, pero al cierre de este ensayo, luego de 15 meses de emergencia, existen sectores completos de la economía como la educación presencial en todos sus niveles y los espectáculos de cine y conciertos que permanecen totalmente cerrados.

El costo económico y en pérdidas de empleo y aumento de la pobreza han sido enormes. En abril del 2020 el PBI tuvo la impresionante caída de 40% y la recuperación ha sido tan lenta que al cierre del 2020 todavía se tenía una caída acumulada del PBI anual de 12% (una depresión así no ocurría en la economía peruana desde la época de la hiperinflación y terrorismo en los 1980s).

El gobierno trató de compensar este cierre de la economía con el otorgamiento de dos bonos temporales de un total cercano a 300 dólares a familias en situación de pobreza. La entrega tuvo muchos problemas logísticos, empezando por la ausencia de padrones actualizados de la población objetivo que se quería atender, y con problemas de congestión físico en las agencias bancarias donde los beneficiarios pugnaban por cobrar dichos bonos. Por estas y otras medidas de política fiscal expansiva, el déficit fiscal se disparó a 8.9% del PBI, brecha de una magnitud no registrada desde la crisis de la década de los ochenta. Felizmente, el fisco había acumulado ahorros en estos últimos años y tenía acceso a emisión de bonos internacionales a tasas de interés competitivas de país con grado de inversión.

Asimismo, el éxito del esquema de política monetaria independiente con metas de inflación de los últimos veinte años permitió una política monetaria expansiva récord para apoyar con recursos a un costo históricamente bajo de 0.25% anual a la actividad económica mientras duraba el confinamiento. Asimismo, la autoridad monetaria y el ministerio de hacienda diseñaron un esquema de garantías estatales para nuevos créditos que otorgaba el banco central a las instituciones financieras a fin de evitar una ruptura en la cadena de pagos de la economía.

Unos de los aspectos más lamentables y frustrantes de toda esta crisis histórica es que el cierre casi completo de la economía no evito que el Perú tuviese uno de los más altos niveles de incrementos de fallecimientos absolutos (quinto en el mundo) y relativos a su tamaño de población en el mundo. En efecto, ha muerto por Covid uno de cada doscientos peruanos. Han sido más de 180,000 decesos en los primeros catorce meses de pandemia, de acuerdo con un grupo independiente comisionado para realizar un sinceramiento de cifras al respecto. La deficiente gestión del sector salud en el contexto de las simultáneas crisis política, económica y sanitaria ayuda a explicar estos resultados tan negativos.

Las consecuencias nefastas del cierre de la economía en el empleo no se hicieron esperar. De acuerdo a la Encuesta Permanente de Empleo que se efectúa a los hogares de Lima Metropolitana, la tasa de desempleo abierta se disparó de 7.1% a 16.3% entre el primer y segundo trimestre del 2020. Por su parte, la tasa de subempleo aumentó de 34% a 46% entre el primer y tercer trimestre del 2020. Peor aún, la encuesta estimó una caída en la población que se declaraba ocupada desde 5 millones a solo 2.2 millones entre el primer y segundo trimestre del 2020 (una dramática reducción de 56%, aún más pronunciada que la caída en el PBI).

Ahora bien, es posible que algunos de estos resultados recabados de entrevistas telefónicas a hogares (encuestas que antes se realizaban presencialmente) hayan sobrevaluado el impacto de la crisis en el empleo. Posiblemente algunos de los encuestados que afirman haber salido de la fuerza laboral estén realizando actividades laborales de una manera diferente a la usual y ello no se haya estado capturando de manera precisa con los instrumentos tradicionales.

Esta conjetura tiene su base en los desarrollos observados en las planillas electrónicas que envían las empresas formales a la SUNAT, entidad recaudadora de los impuestos en el país. De acuerdo con los registros de estas (que son un verdadero censo a los establecimientos formales del país), el total de empleos privados se redujo de 3.929 millones a 3.277 millones entre el primer y segundo trimestre del 2020, es decir una caída máxima de -16.6%, reducción mucho menor a la recabada por las encuestas de hogares.

Esta discrepancia en la magnitud de la crisis en el empleo, debido a diferentes fuentes de medición, debe llevarnos a una evaluación detallada de estos instrumentos y una mejora sustancial en la calidad de estadísticas de empleo. En este sentido, mientras la encuesta nacional de hogares que sirve de fuente para la medición de la pobreza se ha mantenido con altos estándares y mucha transparencia, creemos

que la encuesta permanente de empleo aplicada a Lima Metropolitana en las últimas dos décadas se ha ido quedando atrás. Para empezar, debería ampliarse a las principales ciudades y tener módulos más completos de captura de empleo e ingresos en un país con tan elevada informalidad como el Perú.

Otro resultado dramático ha sido el incremento de la pobreza monetaria que se ha disparado en un 50%, diez puntos porcentuales, desde 20% en el 2019 a un 30% en el dramático 2020. Esta involución representa un retroceso de una década en el avance contra este flagelo. Ahora bien, los ingresos promedio cayeron en 20%, bastante menos que el incremento registrado en la incidencia de la pobreza, lo cual indicaría que dicho porcentaje de población que ha engrosado la pobreza tenía ingresos cercanos a la línea de pobreza (costo de la canasta básica de consumo) por lo que estaban realmente en situación de vulnerabilidad ante cualquier caída significativa de ingresos.

Estos grupos son los que se podrían clasificar como no pobres pero vulnerables y que han pasado a ser parte importante de atención como fruto de esta crisis y cualquier eventual crisis futura. Son empleos informales sin mecanismos de protección social que se pierden rápidamente ante cualquier crisis, la que no puede descartarse se repita en una economía global volátil y sujeta a mucha incertidumbre. Sería deseable que una franja importante de estos empleos ingrese a una nueva formalidad más simplificada y viable.

Perspectivas y una oportunidad para reformas

El regreso pleno de las actividades económicas a niveles prepandemia solo se puede asegurar cuando el proceso de vacunación haya logrado la ansiada inmunidad de rebaño, que se calcula alcanzar cuando un 70% de la población haya sido vacunada. Se prevé que esta situación se logrará en el Perú en el mejor de los casos durante el primer semestre del 2022.

Mientras tanto, la recuperación progresiva de las actividades durante el 2021 se reflejaría en un rebote estadístico de la economía de alrededor del 10%. Las elecciones generales efectuadas entre abril y junio último agregaron una capa adicional de incertidumbre sobre el futuro de la economía, y su demorado desenlace en las últimas semanas ha mantenido los temores de un descontrol de la situación en la siguiente administración a partir de agosto próximo. Por otro lado, un contexto externo claramente favorable (con un precio del cobre, principal producto de exportación peruano, en un récord por encima de los 4 dólares por libra, y las economías norteamericana y china creciendo por encima del 6%) permitirían una recuperación viable.

Sin embargo, la crisis habría incrementado la informalidad laboral a cerca del 80% de la fuerza laboral y se necesita regresar a un sendero más rápido de reducción de la misma. Las ventajas sobre la productividad y protección social (ante cualquier crisis futura) de la formalidad laboral son indudables, por lo que se necesitarían reformas audaces para reducirla.

En un trabajo reciente con Pablo Lavado (CIES, 2021) hicimos un análisis integral de la compleja y multidimensional naturaleza del fenómeno y propusimos 10 medidas de política para fomentar la formalización del empleo. Paso a resumirlas a continuación:

1.

Consolidar los regímenes tributarios. Sugerimos la existencia de un único régimen general del Impuesto a la Renta (IR) y eliminar gradualmente los regímenes promocionales llamados Régimen Único Simplificado (RUS) y Régimen Especial de Renta (RER). Estos últimos favorecen la atomización de las empresas, por lo cual lo que se busca con este cambio es incentivar su crecimiento.

2.

Simplificación administrativa. Ante una legislación laboral voluminosa (que cuenta con 136 normas con alrededor de 2,000 artículos en total), resulta necesario un análisis de impacto regulatorio para simplificar una gran cantidad de procedimientos innecesarios y eliminar otros. Tal como están las normas, resulta demasiado difícil para micro, pequeñas y medianas empresas cumplirlas a cabalidad.

3.

Remuneración Integral Anual (RIA). Implementar la RIA para trabajadores con salarios menores a 2 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) permitirá distribuir mejor los presupuestos anuales de la contratación formal. El RIA incluirá la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), gratificaciones y otros beneficios sociales.

4.

Fiscalización laboral. Se plantea que esta sea más un acompañamiento empresarial en vez de un componente sancionador. El enfoque punitivo debe cambiar por uno donde la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) brinde acompañamiento a las empresas, para que, luego de identificar el incumplimiento de la normatividad, se preste orientación para subsanar las falencias detectadas.

5.

Facilitar cumplimiento de la tributación. Mediante las TIC (tecnologías de la información y comunicación) y la Declaración Jurada Anual del Impuesto a la Renta se facilitarían el cumplimiento de las obligaciones tributarias, pues los procedimientos serían más sencillos, dinámicos y accesibles.

6.

Protección a los desempleados. Por un lado, se recomienda optimizar el uso de la CTS para apoyar a la población que ha perdido su empleo. Por otro, se plantea un ingreso básico asegurado para trabajadores independientes, de modo que estén protegidos ante el desempleo temporal.

7.

Incentivos para independientes. Estos incentivos serían una serie de beneficios a los que el trabajador independiente podría acceder solo si se formaliza. Estos podrían ser tributarios, de acceso a servicios empresariales del Estado o prestaciones de seguridad social, por ejemplo.

8.

Financiamiento a partir del consumo. Se busca brindar un incentivo a las compras formales, donde parte del pago por el Impuesto General de las Ventas (IGV) se devuelve al consumidor y un porcentaje del mismo se destina a un fondo individual de salud y de pensiones.

9.

Intercambio entre el Seguro Integral de Salud (SIS) y el Seguro Social de Salud (Essalud). Se sugiere flexibilizar la restricción de tener afiliación a Essalud y SIS en simultáneo. En la actualidad, cuando alguien ingresa a trabajar a una empresa queda afiliado a Essalud y no puede recuperar el SIS hasta un año después de haber concluido el vínculo laboral, lo que deja a la persona desprotegida durante un largo periodo.

10.

Flexibilizar los contratos laborales indeterminados. Se considera necesario cambiar el marco legal para permitir el cese individual y cambiar la modalidad del contrato de plazo indefinido a temporal por motivos vinculados al desempeño de las empresas.

Como reza el proverbio chino, toda gran crisis trae consigo también grandes oportunidades. Creemos que esta mega crisis del Covid, con todo el dolor e irreparables pérdidas producidas, ha desnudado grandes falencias de la economía y sociedad peruana, pero también ha generado un creciente consenso sobre las prioridades de políticas públicas y grupos específicos de la población que deben atenderse en el Perú en los próximos años. Y esta es una gran oportunidad para retomar la senda de un desarrollo más humano.

Referencias

Banco Central de Reserva del Perú. (2020). BCRP Data - PBI variación porcentual. Obtenido de <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM04863AA/html>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: Perú. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Como-acelerar-el-crecimiento-economico-y-fortalecer-la-clase-media-Peru.pdf>

Banco Mundial. (2020). Data Banco Mundial - PBI per capita (dólares corrientes). Obtenido de <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=XT>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). Estadísticas de Población y Vivienda. Obtenido de <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

Informe Final del Grupo de Trabajo Técnico de naturaleza temporal, dependiente de la Presidencia del

Consejo de Ministros, creado mediante Resolución Ministerial N° 095- 2021-PCM para proponer los criterios para actualizar la cifra de fallecidos por Covid-19. Obtenido de: Informe final del grupo de trabajo técnico con cifra de fallecidos por la Covid-19.pdf.pdf (www.gob.pe)

Lavado, P., & Yamada, G. (2021). Desarrollo productivo y empleo: Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad. En *Peru Debate 2021: Propuestas hacia un mejor Bicentenario*. Consorcio de Investigación Económica y Social. Obtenido de https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/15_dp_empleo.pdf

El Peruano (2020). Más camas, más esperanza. (18 de 09 de 2020). Obtenido de <https://elperuano.pe/noticia/103911-mas-camas-mas-esperanza>

Winkelried, D., & Escobar, B. (2020). Declining inequality in Latin America? Robustness checks for Peru. SSRN. Obtenido de <https://ssrn.com/abstract=3802123>

Yamada, G., Francisco, C. J., & Oviedo, N. (2016). Revisitando el coeficiente de Gini en el Perú: El rol de las políticas públicas en la evolución de la desigualdad. Working Papers 16-06, Centro de Investigación, Universidad del Pacífico. Obtenido de <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1423>



photo © Flavius Torcea_Unsplash



Gustavo Yamada es economista, profesor y director del Centro de Investigación de la Universidad (Lima, Perú). Ha sido viceministro Ministerio de Trabajo, consultor del Banco Mundial y del Banco Mundial y el PNUD, economista principal del Banco Interamericano de Desarrollo y economista fiscal del Fondo Monetario Internacional en Fondo Monetario en Washington.