

## El enfoque

### El problema del empleo y la competitividad

En la actualidad, solo un tercio de los peruanos activos tiene acceso a un empleo digno y estable, mientras que los dos tercios restantes se encuentran ocupados en actividades de muy baja productividad o desempleados. En realidad, el problema en el Perú no es tanto el desempleo abierto, sino la muy baja expectativa de alcanzar un empleo digno y estable que eleve el nivel de vida de la gente.

Este problema, por su dimensión, no puede ser abordado solo por políticas de corto plazo, las políticas activas de empleo, y los programas orientados a fortalecer las capacidades productivas y de inserción laboral de los más pobres. La magnitud del problema exige algo que ha estado ausente: la definición de políticas de mediano y largo plazo -estrategia de crecimiento- orientadas a acelerar la creación de empleos de calidad.

La economía peruana enfrenta dos problemas prioritarios: la débil competitividad y la necesidad de crear empleos de calidad. Por consiguiente, la estrategia debe priorizar los dos objetivos –que se encuentran vinculados. Esto implica políticas para impulsar la inversión privada en los sectores exportables y competitivos con importaciones (sectores transables), lo que dinamizará la demanda doméstica e inducirá, con ello, un crecimiento más rápido de la inversión en no transables. La aceleración de la inversión en ambos sectores contribuirá a la generación de empleos de calidad a un ritmo elevado. Por consiguiente, la mejora de la competitividad para estimular la inversión privada, es parte de la solución del problema del empleo.

*«La magnitud del problema exige algo que ha estado ausente: la definición de políticas de mediano y largo plazo -estrategia de crecimiento- orientadas a acelerar la creación de empleos de calidad»*



*«En realidad, el problema en el Perú no es tanto el desempleo abierto, sino la muy baja expectativa de alcanzar un empleo digno y estable que eleve el nivel de vida de la gente»*

### Los determinantes de un bajo crecimiento de la inversión privada

El ritmo de crecimiento de la inversión privada en transables, a mediano y largo plazo, depende de la evolución de la demanda y de la rentabilidad. Esta última está determinada, a su vez, por la evolución esperada del tipo de cambio real (TCR) y el ritmo de aumento de la productividad-calidad.

El tipo de cambio real (multilateral y bilateral) ha caído persistentemente en el Perú en, aproximadamente, un 68% entre principios de 1985 y finales de 2002 (el grueso de ese descenso tiene lugar en el periodo 1985-1991). Aun cuando una parte de esta caída sea un efecto estadístico, existe bastante consenso en que el TCR de 1998-2003 ha estado por debajo del nivel requerido para lograr una alta competitividad en transables, requerida para activar decisiones de inversión.

1/ Resumen del trabajo homónimo desarrollado en el marco del concurso ACIDI-IDRC. La versión completa la puede descargar de nuestra página web: [www.consorcio.org/programa2000.asp](http://www.consorcio.org/programa2000.asp)



La productividad total ha permanecido estancada entre 1970 y el año 2000, excepto un breve período en 1992-1997. Esto significa que no hubo descensos de los costos totales unitarios a largo plazo por esta vía. Por consiguiente, la apertura comercial implementada a principios de 1990, tuvo lugar con un tipo de cambio en descenso y una productividad muy baja -costos en dólares elevados e ingresos bajos-. Al afectarse así la rentabilidad en transables, la válvula de escape fue la reducción de los costos laborales medios, insuficiente para compensar el desajuste.

En el Perú predomina la idea de que a pesar de la fuerte caída del TCR, este debe permanecer ahora estable. Además, como al BCRP le resulta difícil defender este nivel de TCR, debe comprar divisas en gran cantidad para sostenerlo. En ausencia de un alza gradual del TCR, la mejora de la competitividad y el crecimiento de los sectores transables dependerán del aumento de la productividad y de las políticas orientadas a impulsar al crecimiento de las exportaciones.

La presente administración ha venido desarrollando, en el período 2001-2002, un intento de concertación política y social. Sería importante complementarlo en dos ámbitos. Primero, elaborar un acuerdo marco de reglas estables para incentivar la inversión privada. Segundo, un acuerdo tripartito para promover el aumento sostenible de la productividad (Estado, empresarios y trabajadores).

Es importante incidir sobre expectativas favorables a la inversión, a través de las señales positivas que el Gobierno difunda y las medidas de corte institucional, como los acuerdos comerciales.

En 2001-2003, se impulsó una reactivación basada en la expansión controlada del gasto público y el descenso en la tasa de interés. Sin embargo, alcanzada la reac-

*«El tema no es la reducción de costos laborales (vía en sí ya agotada), sino un esfuerzo sostenible hacia el aumento de la productividad de todos los recursos...»*

tivación, se sigue percibiendo un retraso en la inversión privada.

Por lo tanto, es impostergable la definición de una estrategia orientada a acelerar la inversión privada, particularmente en transables. El esquema propuesto en este trabajo se apoya en: i) políticas para mejorar la competitividad a través de aumentos de productividad y remoción de los obstáculos para lograr dicho objetivo, lo que repercutirá en mayor rentabilidad para la inversión privada; ii) políticas para promover las exportaciones y producción competitiva con importaciones; y iii) acciones institucionales orientadas a promover decisiones de inversión privada.

### **Crecimiento de la productividad, reducción de los costos unitarios y competitividad**

Al focalizar la atención solo en el descenso de los costos laborales medios para enfrentar la competitividad, se perdió de vista lo principal. El tema no es la reducción de costos laborales (vía en sí ya agotada), sino un esfuerzo sostenible hacia el aumento de la productividad de todos los recursos, que reduzca persistentemente los costos totales por unidad producida y genere márgenes para mejorar la calidad. Muchas de las propuestas de la Red de Empleo están orientadas a mejorar sistemáticamente la productividad, en particular, de la mano de obra. El crecimiento sistemático de la productividad es la principal vía para reducir los costos totales unitarios, que son los relevantes para la competitividad.

### **Crecimiento de la productividad, exportaciones y empleo**

En un país pequeño, donde dos tercios de las personas activas se encuentran ocupadas con niveles de productividad muy bajos o desempleados, no existe

un mercado interno relevante para impulsar decisiones de inversión privada. Es, entonces, indispensable todo un conjunto de políticas destinadas a impulsar las exportaciones y su diversificación. El tirón de demanda para acelerar la inversión, provendrá de las altas tasas de crecimiento de las exportaciones y su repercusión indirecta sobre la demanda doméstica. Esto implica alcanzar tasas muy elevadas de crecimiento de las exportaciones.

## **Capacitación, flexibilidad y productividad**

Los costos laborales unitarios, relevantes para fines de competitividad, se definen como los costos laborales medios divididos entre la productividad. Los contratos laborales más flexibles y más baratos, junto con los mayores niveles de rotación laboral, pueden afectar los costos laborales unitarios y la productividad por distintos caminos.

Por un lado, dado que existe una alta rotación laboral, la mano de obra puede ser presionada a ser más productiva por el temor a perder su empleo. Por otro lado, si la rotación es alta y el fin del contrato es conocido, el trabajador puede desmotivarse y producir menos. En particular, al generarse mayor rotación laboral, se desincentivan las inversiones en capacitación laboral, dado que la empresa no puede retener al trabajador para obtener los beneficios de la capacitación.

En Chacaltana y García<sup>2</sup> se encuentra que las empresas industriales del Perú que exhiben niveles de rotación altos, tienen 28% menos de probabilidades de invertir en capacitación que aquellas que no los tienen. Los fuertes cambios en la estabilidad contractual han llevado a que en el año 2000, solo un 21% de los asalariados privados tenga contratos estables. Los autores antes citados afirman que el efecto neto de la mayor rotación sobre la productividad es negativo. Por

*«En particular, al generarse mayor rotación laboral, se desincentivan las inversiones en capacitación laboral, dado que la empresa no puede retener al trabajador para obtener los beneficios de la capacitación»*

otro lado, verifican empíricamente que las empresas que se capacitan generan 25% más de valor agregado que aquellas que no lo hacen.

En conclusión, Chacaltana y García (2003) señalan que al recurrir a la inestabilidad y rotación laboral para flexibilizar el mercado laboral, se está desincentivando la inversión en capacitación y, por tanto, reduciendo la productividad de la empresa<sup>3</sup>.

Por consiguiente, la reducción de los costos laborales medios alcanzada vía una mayor inestabilidad contractual, se neutraliza por el aumento en los costos totales unitarios, provocado por la menor productividad asociada a la menor inversión en capacitación que ella genera.

## **Las políticas para elevar la productividad total**

En esta sección, se revisan brevemente: i) algunas de las políticas para elevar la productividad total, y reducir costos totales unitarios; ii) las orientadas a establecer un entorno favorable a la inversión privada. Estas últimas también contribuyen a reducir costos transaccionales y con ello, costos totales unitarios –y a mejorar muchos factores no-precio de la competitividad.

En esencia, estos dos grupos de política contribuyen a mejorar la productividad de la inversión, y con ello su rentabilidad –acelerando por esta vía decisiones de inversión.

## **La apertura comercial y el comportamiento macroeconómico**

La apertura económica no trajo consigo los aumentos en la productividad total que se esperaban. En tal sentido, es importante reflexionar por qué no se dieron y tener en cuenta las causas para el diseño de nuevas propuestas. Los principales motivos son: i) haber centrado las políticas en la reducción de costos laborales medios, en lugar de abrir paso a una estrategia de aumento de la productividad total; ii) ausencia de políti-

2/ Chacaltana, Juan y Norberto García (2003). "Reforma laboral, capacitación y productividad laboral", en *Políticas de empleo en Perú*. Lima: CIES, vol. II, pp. 15-62.

3/ Una alternativa sería hacer que la institucionalidad que establece los plazos y las características de los contratos laborales, sea coherente con los plazos requeridos para que una inversión en capacitación genere una rentabilidad razonable para las empresas.

cas para diversificar las exportaciones; y iii) ausencia de una institucionalidad microeconómica coherente con una estrategia de aumento de la productividad total.

La fórmula aplicada para reducir los costos laborales medios fue una drástica flexibilización del mercado laboral y una reducción de los sobrecostos laborales. Sin embargo, fuera de las obvias repercusiones sociales negativas, esta aproximación no puede generar un descenso sistemático de los costos totales unitarios todos los años, ya que tiene un límite: la participación relativa de los costos laborales en el costo total, que ha alcanzado ya un nivel muy bajo en el Perú. En cambio, el incremento permanente de la productividad total, sí puede generar ese descenso sostenible en los costos unitarios totales.

El segundo punto es la ausencia, en el dispositivo de políticas, de un impulso decisivo hacia la diversificación de exportaciones, que hubiera irradiado aumentos de productividad en diversas actividades.

El tercer punto es nuevo en el Perú. Se requiere de un tejido institucional que facilite o induzca decisiones permanentes de aumento de la productividad en el nivel microeconómico, ya que las mejoras en la competitividad vía aumentos de productividad no se dan sin una institucionalidad que estimule la adopción de este tipo de decisiones.

## Acciones deliberadas para modificar las conductas de los agentes

La modernización de un país no puede ir más allá de la modernización de sus empresarios y sus trabajadores. En el Perú, solo las empresas muy grandes y las extranjeras han adoptado la gestión y práctica de la productividad-calidad. Es fundamental incentivar, en forma generalizada, una mentalidad y práctica empresarial de mejora sostenible de la productividad.

La Red de Políticas de Empleo ya ha planteado las vías más importantes para difundir este tema y el empuje que pueden darle, tanto el Consejo Nacional de Trabajo como las organizaciones de empresarios y de trabajadores. Un primer paso es el esclarecimiento de la importancia del tema para la dirigencia de los actores sociales y para los ejecutivos del Gobierno involucrados en este ámbito. El segundo paso es una difusión generalizada de la estrategia de aumento de la productividad-calidad. Se requieren medidas concretas respecto de cómo se logrará el aumento de la productividad total. Un tercer paso consiste en la incorporación del aumento de la productividad y de las políticas

*«En el Perú, solo las empresas muy grandes y las extranjeras han adoptado la gestión y práctica de la productividad-calidad»*

relacionadas en el Acuerdo Nacional de Concertación, pues es crucial para el país que exista un acuerdo político y no solo social. Un cuarto paso, desarrollado más adelante, considera la capacitación y la formación que contribuyan con una mayor productividad.

## El cambio del modelo de negociación laboral

García<sup>4</sup> sugiere reemplazar el modelo de negociación actual, centrado en el reajuste anual del salario nominal, por uno centrado en dos temas: i) negociación de los factores y compromisos que contribuyan a incrementar la productividad en la empresa, y ii) negociación de los incentivos salariales a la productividad. Esto implica reconocer que los salarios nominales se vinculan a la inflación pasada o esperada, pero, adicionalmente, que el aumento de los salarios reales se asocia al aumento de la productividad.

Los factores que contribuyen a elevar la productividad en la empresa incluyen toda una gama de temas, desde horas anuales de capacitación, el acceso a prácticas de nuevas funciones y la capacitación del liderazgo, hasta la organización del trabajo para el aumento de la productividad y las metas de renovación de equipos y tecnología de la empresa.

## La importancia la capacitación laboral

El mejoramiento de la formación profesional de los trabajadores es analizado por Chacaltana y Sulmont<sup>5</sup>, respecto de su relevancia en el incremento de la productividad. Por otro lado, Chacaltana y García<sup>6</sup> encuentran para el Perú, una elasticidad positiva y significati-

4/ García, Norberto (2002). "Productividad, competitividad y empleo". Lima: CIES, Red de Políticas de Empleo.

5/ Chacaltana, Juan y Dennis Sulmont (2002). "Políticas activas en el mercado laboral: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo". Lima: CIES, Red de Políticas de Empleo.

6/ Chacaltana, Juan y Norberto García (2002). "Estabilidad laboral, capacitación y productividad". Lima: CIES, Red de Políticas de Empleo.



va entre capacitación y productividad. Este resultado sugiere la necesidad de definir e implementar una política activa de formación laboral.

Entre los programas públicos de capacitación con incidencia positiva sobre la capacitación y la empleabilidad de los jóvenes de hogares pobres, se encuentra el programa de capacitación laboral juvenil ProJoven. La evaluación de impacto de ProJoven, realizada por Chacaltana y Sulmont (2002), señala que este ha contribuido significativamente a mejorar los ingresos de los jóvenes beneficiarios y, por tanto, debe ser tomado como referencia.

## Hacia una reforma de la capacitación

García (2002) va más allá que los autores citados en su propuesta de cambio en la capacitación laboral, la cual está basada en que los factores institucionales inciden notablemente sobre la capacitación y sobre la actitud de las empresas respecto de esta última. La capacitación en el Perú es brindada por una veintena de entidades de gran experiencia y trayectoria, junto a miles otras que operan sin ningún tipo de control de calidad ni garantía. La existencia de estas entidades, sin ningún tipo de coordinación y carentes de un marco regulatorio, hace que el mercado de servicios de capacitación ofrezca cursos de poca calidad y que no se ajustan a las necesidades de las empresas.

El trabajo de Saavedra y Chacaltana<sup>7</sup> confirma que los servicios de capacitación de los Institutos Tecnológicos Superiores con experiencia y trayectoria, obtienen elevados retornos; mientras que los restantes se muestran relativamente rezagados en materia de pertinencia y calidad.

La propuesta de García (2002) promueve el desarrollo de un mercado de servicios de capacitación, con un marco regulatorio adecuado para su buen funcionamiento. Con este propósito, propone una serie de medidas como: i) crear un Consejo Nacional de Formación y establecer por ley, un marco regulatorio del mercado de servicios de capacitación y formación, ii) establecer un Fondo Nacional para la Formación, iii) estimular el desarrollo de oferentes de calidad para este mercado, iv) orientar este mercado hacia la formación por competencias, v) establecer un sistema de certificación de calidad de los oferentes de estos servicios, vi) establecer un método de evaluación y certificación de pertinencia de los oferentes y sus servicios, vii) hacer más uso de la formación en la empresas, y viii) establecer incentivos fiscales para que las empresas inviertan en capacitación y formación.



*«La capacitación en el Perú es brindada por una veintena de entidades de gran experiencia y trayectoria, junto a miles otras que operan sin ningún tipo de control de calidad ni garantía»*

El Consejo estaría constituido por representantes del Gobierno (MTPE y MEDUC), por entidades de formación y capacitación, por organizaciones empresariales y por organizaciones de trabajadores. El marco regulatorio establecería las reglas de juego del mercado de servicios de capacitación, condiciones para acceder a las licitaciones de recursos, certificación de calidad, pertinencia y puntaje requerido, mecanismos de difusión de resultados e información y transparencia.

La creación de un Fondo Nacional de Capacitación, en el que se depositarían los aportes, recursos y donaciones, tanto internas como externas, obtenidos con este propósito, permitiría administrar la entrega de recursos a las entidades, empresas y trabajadores que hayan ganado sus respectivas licitaciones y/o concursos.

Otro aspecto a resaltar es la importancia de la capacitación continua en la empresa, para lo cual los incentivos fiscales cumplen una función. Además, en un país pobre y sin suficientes recursos para la formación laboral, es necesario utilizar las empresas como centros de capacitación, para lo cual deben elaborarse incentivos que faciliten la aplicación de este mecanismo.

7/ Saavedra, Jaime y Juan Chacaltana (2001). *Exclusión y oportunidad*. Lima: GRADE.



## Los servicios de capacitación y la agricultura de la costa

En Jaramillo (2002)<sup>8</sup> se presenta una propuesta sobre la experiencia registrada en la agricultura de la costa. En dicho trabajo, se señala que el rasgo esencial del sector agropecuario consiste en la baja productividad y los escasos rendimientos por hectárea. El desarrollo de este sector se encuentra limitado por restricciones institucionales y económicas, como los problemas de titulación y catastro de tierras, la fragmentación y el reducido tamaño de la propiedad, la ausencia de un régimen de aguas, el déficit de infraestructura básica para habilitar las tierras, el déficit de créditos al pequeño productor, las barreras al acceso a innovaciones, y la carencia de investigación aplicada y asistencia técnica.

Los gastos en servicios de capacitación técnica, capacitación gerencial, asistencia técnica, información, entre otros, representan solo un 0,8% del PBI agrícola, cifra bastante inferior a la de otros países emergentes de América Latina y del mundo.

En este sector, lo primero que se verifica es la extrema dificultad para obtener personal calificado. Esto se aprecia en la inexistencia de cuadros gerenciales y técnicos para gestionar las explotaciones agrícolas. Jaramillo (2002) destaca la manifiesta inadecuación en-

*«Los gastos en servicios de capacitación técnica, capacitación gerencial, asistencia técnica, información, entre otros, representan solo un 0,8% del PBI agrícola,...»*

tre la oferta (pública y privada) y la demanda por los servicios de capacitación y otros orientados a mejorar el capital humano en el sector.

Pero, ¿cuáles son los temas prioritarios para los productores y las recomendaciones de política correspondientes planteadas en Jaramillo (2002)? El primer ámbito prioritario es la expansión de la cobertura de la educación básica y el mejoramiento de su calidad en el sector rural. Esto contribuye a formar una base para mejorar la capacidad de aprendizaje de los futuros productores. La segunda área de políticas, con subsidios públicos parciales, es la promoción de una oferta de servicios de capacitación, asistencia técnica, etc., que responda a la demanda de los productores, con la participación activa de estos últimos. El tercer tema, es la promoción de la participación de la iniciativa privada dentro de esta oferta de servicios. El Gobierno, en este sentido, debería promover un sistema de información y certificación de calidad y pertinencia de las entidades participantes de la oferta de servicios, que incentive a los centros de capacitación a mejorar sus servicios. El cuarto ámbito es el fomento de la asociatividad, que lleve a los agricultores a formar unidades productivas de mayor escala. El autor nos recuerda que un 92% de las explotaciones de la costa tiene menos de 10 hectáreas de extensión, escala insuficiente para acceder a los servicios de capacitación y ser sujeto de políticas.

## Los servicios de capacitación y la pequeña empresa

Siguiendo los resultados encontrados por Sierra y Sato (2002)<sup>9</sup>, podemos apreciar que las PYME solo utilizan los servicios de desarrollo empresarial (SDE) que se ofrecen a un precio muy bajo (gracias al apoyo estatal y de la cooperación técnica). La mayoría de ellas no está dispuesta a pagar la totalidad de los costos de la capacitación. Los autores han encontrado que los SDE tienen un impacto reducido sobre el aumento de la productividad. Otro hallazgo importante es que la mayoría de las PYME no tiende a trasladar el progreso de sus empresas a mejoras en la calidad del trabajo, lo que obstaculiza el aumento de la productividad.

En cuanto a propuestas, un sistema de bonos redimibles por asesorías y consultorías, con subsidios cruzados, es un camino muy apropiado si se diseñan cursos

8/ Jaramillo, Miguel (2002). "Políticas de recursos humanos para la agricultura comercial costeña". Lima: CIES, Red de Políticas de Empleo.

9/ Sierra, Juan y Enrique Sato (2002). "Políticas para mejorar la calidad del empleo en las Pymes". Lima: CIES, Red de Políticas de Empleo.

*«A ello, se agrega el uso difundido de los contratos por servicios que utilizan el RUC como vía para evadir una relación laboral»*

de capacitación en gestión de la productividad, que respondan a las necesidades de las empresas. Un ejemplo de esto es el caso de BonoPYME, a través del cual ha sido posible capacitar a más 5.000 trabajadores.

### Fortalecimiento de la fiscalización

Como se expone en Chacaltana y García (2003), los ocupados sin contratos laborales o no registrados son la principal fuente de inestabilidad en el mercado laboral asalariado. A ello, se agrega el uso difundido de los contratos por servicios que utilizan el RUC como vía para evadir una relación laboral. Por este motivo, es relevante que el Ministerio de Trabajo amplíe y modernice sus servicios de fiscalización, haciendo uso de bases de datos cruzadas -como la de la Sunat, por ejemplo- y descansando en información proveniente de las municipalidades y alcaldías.

### Una institucionalidad laboral coherente con el aumento de la productividad

En Chacaltana y García (2003) se verifica que, como se expusiera previamente, la flexibilización extrema del mercado laboral, vía contratos inestables y precarios, lleva a una reducción del gasto en capacitación por parte de las empresas. Un grado de flexibilidad laboral es imprescindible para permitir a las empresas adaptarse a los *shocks* o ajustes económicos que pudieran darse en el país. El problema radica en determinar qué grado y de qué forma. En un escenario en el cual un 79% de los asalariados se encuentra con contratos "negros" o flexibles, existe un claro exceso de flexibilización del mercado laboral que reduce la inversión en capacitación y, por tanto, el incremento de la productividad.

Por lo antes expuesto, García (2002) propone acotar los contratos citados a solo un porcentaje del empleo de la empresa. Se debe fomentar una transición gradual del escenario de flexibilización excesiva de los contratos laborales hacia otro, en el que se incentive la obtención de mejores resultados para la empresa y

los trabajadores, sobre la base del aumento de la productividad total de todos los recursos.

### Mejoramiento de las relaciones laborales

El desarrollo de un sistema de relaciones laborales menos confrontacionales y más respetuoso de los derechos de cada actor es indispensable, si se quiere poner en marcha una estrategia de aumento de la productividad.

Si se abre paso a una cultura de mayor confrontación y conflictos sociales, es imposible que se desarrolle un modelo de crecimiento exportador y competidor con importaciones.

La experiencia del Consejo Nacional del Trabajo es muy valiosa porque ha permitido que, paulatinamente, se vayan reduciendo barreras y se establezca una mayor confianza entre las partes. Para mejorar las relaciones laborales, es necesaria la institucionalización del dialogo social en un nivel más elevado que el Consejo Nacional de Trabajo. Asimismo, es necesaria su tecnificación a través de secretarías técnicas calificadas. Por otro lado, también es necesaria la ampliación de la cobertura y profundización temática de la negociación colectiva e individual.

### Educación básica y formación para el trabajo

En el futuro, la competitividad de un país dependerá más del conocimiento y la calificación de sus trabajadores que de sus recursos naturales u otros factores. Las fuentes de calificación de la mano de obra son variadas: la educación formal, la educación familiar y la formación en la empresa, todas desempeñan un papel importante. El Perú requiere de esfuerzos especiales,

*«En el futuro, la competitividad de un país dependerá más del conocimiento y la calificación de sus trabajadores que de sus recursos naturales u otros factores»*



debido al considerable atraso en materia de educación básica que lo caracteriza. Además existe un problema de orientación de la educación, para que el futuro trabajador desarrolle aptitudes y habilidades para facilitar su inserción laboral. En esencia, el tema es desarrollar la actitud y aptitud para “aprender a aprender”. Esta será la base sobre la cual podrá captarse nuevos conocimientos y habilidades a lo largo de la vida del trabajador, para asegurar su empleabilidad.

En esa perspectiva, García (2002) destaca la necesidad de dos reformas importantes. La primera, el desarrollo curricular de materias que permitan mejorar la calidad del futuro trabajador. La segunda, el establecimiento de un sistema dual de educación y práctica laboral.

## La institucionalidad para acceder a innovaciones y su adaptación

Un rasgo particular de la economía peruana es la poca capacidad para innovar de las empresas y la ausencia de articulación entre las empresas y las entidades dedicadas a la investigación tecnológica. El desafío consiste en establecer las bases para un futuro modelo de competencia, sobre la base de innovaciones que, a la vez, potencien las ventajas comparativas de nuestro país basadas en recursos naturales.

La experiencia internacional sugiere que es importante el acceso a financiamiento subsidiado para la etapa -previa a la inversión- de gasto en análisis y testeo práctico de la innovación, y su adaptación a las condiciones concretas de la empresa y su mercado. El gobierno recuperará, posteriormente, lo gastado a través del aumento de las ventas asociado al éxito de las innova-

ciones, y su repercusión sobre mayores impuestos, cifra varias veces superior al gasto inicial en subsidios.

También se plantea como propuesta, el establecimiento de un Fondo Concursable para estimular y facilitar las innovaciones en las empresas, generar masa crítica en centros tecnológicos y universitarios y, principalmente, articular ambos segmentos. El fondo establecería las áreas prioritarias a promocionar y las reglas de postulación.

Tanto el acceso al Fondo propuesto como el subsidio para las líneas que estimulen innovaciones, deberían priorizar: i) emprendimientos conjuntos de empresas en el Perú con centros de investigación locales; ii) acceso a dicho Fondo por parte de pequeñas y medianas empresas de actividades transables.

## Infraestructura y servicios de apoyo

Un primer tema es la inversión en infraestructura productiva, que contribuya al aumento de la productividad y competitividad. La infraestructura de puertos, comunicaciones, transportes, energía, entre otros, requiere ser mejorada. Para contar en el año 2020 con una infraestructura equivalente a la de Chile y Colombia hoy, se requiere una inversión de 18.200 millones de dólares.

Dos aspectos que conviene destacar son la presión sobre los recursos fiscales y el efecto empleo de la inversión requerida en infraestructura. Si se hace un uso prioritario de las licitaciones para concesiones privadas, se puede evitar presiones sobre los recursos fiscales. Los 18.200 millones de dólares antes mencionados generarían 250.000 puestos de trabajo directo de un año de duración, en promedio, distribuidos en 10 años, y alrededor de 750.000 puestos de trabajos indirectos.

*«Un rasgo particular de la economía peruana es la poca capacidad para innovar de las empresas y la ausencia de articulación entre las entidades dedicadas a la investigación tecnológica»*



## ***Impulso a las exportaciones y el turismo***

### **La promoción de las exportaciones**

Anteriormente ya se mencionó la importancia de alcanzar un alto crecimiento de las exportaciones para dinamizar la demanda. El aumento de la rentabilidad de los transables, vía incremento de la productividad y tipo de cambio real favorable, forma parte de la solución para estimular las exportaciones.

También deben considerarse acciones conjuntas del sector privado y el Gobierno para la prospección, ampliación y diversificación de los mercados externos; una estrategia de acuerdos comerciales para facilitar la entrada de los productos peruanos en los mercados extranjeros; la facilitación de un sistema de créditos pre y pos embarque para el exportador; y un impulso decisivo a la certificación de la calidad de los productos y servicios exportables.

### **La promoción del turismo**

Por otro lado, el desarrollo del sector turismo es prioritario por tres razones: su enorme potencial para generar divisas; su elevado efecto -directo e indirecto- sobre el empleo; y por ser un sector en el que no existen barreras de conocimiento ni requiere grandes innovaciones tecnológicas inaccesibles. Siguiendo a Chalcaltana (2002), el desarrollo del turismo en el Perú se acelera en 1992-1998, período en el cual el número de turistas se triplica, en 1998 arribaron aproximadamente 600.000 turistas y se tuvo ingresos de divisas por 920 millones de dólares. El empleo vinculado a actividades turísticas también creció a una tasa de 15% anual entre dichos años. Esto sugiere que, en el contexto de una estrategia que lo promueva, el sector turismo será en el futuro uno de los sectores de mayor generación de divisas y empleo.

*«El aumento de la rentabilidad de los transables, vía incremento de la productividad y tipo de cambio real favorable, forma parte de la solución para estimular las exportaciones»*



Foto: FONCODES

*«...el desarrollo del sector turismo es prioritario por tres razones: su enorme potencial para generar divisas; su elevado efecto -directo e indirecto- sobre el empleo; y por ser un sector en el que no existen barreras de conocimiento ni requiere grandes innovaciones tecnológicas inaccesibles»*

## ***Programas de emergencia y empleo***

### **Los programas de empleo y Foncodes**

La creación de empleos para los pobres, a través de programas focalizados de construcción de obras destinadas a mejorar su capacidad productiva y bienestar, es un camino que contribuye a paliar la pobreza por ambas vías: generación de empleo y beneficios de las obras. Francke y Espino<sup>10</sup> analizan los programas de inversión social, su focalización, sus filtraciones, el impacto potencial de las obras, tecnología, etc. Los autores sugieren que el programa debe orientarse prioritariamente a la creación de empleo para los más pobres; así como, reorientar la gestión de Foncodes en este sentido. Es necesario señalar que el programa "A Trabajar" -rural y urbano- recoge muchas de las propuestas de Francke y Espino (2002).

10/ Francke, Pedro y Juanpedro Espino (2002). "Los programa de inversión social y la generación de empleo: el caso de Foncodes". Lima: CIES, Red de Políticas de Empleo.



## La evaluación en proceso de los programas de construcción de obras y empleo

Normalmente, la incidencia efectiva de los programas de construcción de obras y generación de empleo es medida a través de evaluaciones de impacto, que toman información de encuestas especiales elaboradas con este fin. Al respecto, existen dos inconvenientes: i) la información es posterior a la aplicación del programa, lo que impide su uso para reorientarlo; ii) es costosa, pues supone la elaboración y realización de encuestas especiales. García (2002) plantea una metodología de evaluación en proceso para el programa "A trabajar Rural", basada en información de los registros de construcción y avance de obras del propio Foncodes.

## La calidad del empleo generado

El empleo puede crecer sobre la base de un constante aumento de la informalidad, como ha sucedido en el pasado reciente. Esto no significa que haya un mejoramiento real. Por lo tanto, la evaluación del comportamiento del empleo no puede descansar solo en un indicador agregado de empleo que deje de lado las particularidades, la calidad y la evolución de los empleos. Es por eso que normalmente se utilizan estadísticas e indicadores para medir, por ejemplo, la evolución del empleo, formal e informal, lo cual supone dos tipos de empleo muy diferentes en términos de productividad, ingresos y calidad.

En García (2002) se presenta un análisis de la calidad del empleo asalariado en el Perú, que utiliza variables explicativas disponibles en las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO), tales como el nivel de ingreso, la estabilidad laboral, el acceso a seguridad social, el número de horas trabajadas, el carácter formal o informal del puesto de trabajo, el acceso a capacitación, entre otros. Una de las variables que más contribuye a

mejorar la calidad de los empleos es la productividad. Lamentablemente, en las encuestas de establecimientos no se incorporan preguntas destinadas a medir la productividad. Este es un factor que debe ser considerado en futuras encuestas.

## Los obstáculos a la expansión del Sistema Reformado de Pensiones

El empleo de calidad, como vía de mejora del nivel de vida de los activos, se complementa con pensiones adecuadas para los pasivos. Es relevante, entonces, plantear a continuación los principales problemas en este segundo campo. Chacaltana; Gallardo y García (2002)<sup>11</sup> plantean este tema y las políticas para enfrentarlo.

### La afiliación y cobertura del sistema

En la década de 1990, tanto las ENAHO como las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV), muestran un descenso en la afiliación al Sistema de Pensiones en su conjunto, tanto en la proporción de afiliados respecto de la PEA como en números absolutos. La tendencia al descenso en la tasa de afiliación es un efecto neto del descenso en la proporción de afiliados al sistema público y el aumento, en el caso del Sistema Privado de Pensiones. Es importante mencionar que la tasa de afiliación de los trabajadores independientes se reduce, en circunstancias en que esta es una de las categorías de mayor crecimiento ocupacional en los años 1990. La principal explicación de la tendencia expuesta, se encuentra en la evolución del mercado laboral en los años 1990. Los eventos negativos del mercado laboral que afectan al Sistema de Pensiones son: i) el fuerte aumento de la informalidad, asociada al lento crecimiento del empleo formal; ii) la notable alza en la proporción de asalariados privados sin contrato laboral; iii) la mayor proporción de contratos de corta duración; y iv) el estancamiento en el crecimiento de la productividad, que impide acceder a mayores ingresos. No obstante, existen también hechos vinculados a como está organizado el nuevo sistema, que influyen en el resultado.

11/ Chacaltana, Juan; José Gallardo y Norberto García (2002). *Los obstáculos a la expansión del sistema reformado de pensiones en el Perú*. Lima: CIES, Red de Políticas de Empleo.

*«En el año 2000, en el nivel del Perú urbano, se registraban 2.528.000 asalariados privados. De ellos, solo 928.000 estaban afiliados al Sistema Reformado, lo que implica una tasa de afiliación de 37%»*

## Las posibilidades de expansión del sistema

La expansión del sistema a futuro se encuentra afectada por factores institucionales y de desempeño del mercado laboral. Como la tasa de afiliación de los asalariados públicos es elevada, conviene entonces centrar la atención en los asalariados privados y en los independientes. En el año 2000, en el nivel del Perú urbano, se registraban 2.528.000 asalariados privados. De ellos, solo 928.000 estaban afiliados al Sistema Reformado, lo que implica una tasa de afiliación de 37%. En el caso de los trabajadores independientes, solamente el 14,5% de ellos se encuentra afiliado. Las posibilidades de expansión del sistema radican en: i) el crecimiento de la productividad, que mejore la calidad de los empleos y que permita a los trabajadores aumentar su participación en el Sistema Reformado de Pensiones; ii) mejoras en la organización del sistema, que permita un mayor acceso a trabajadores independientes y asalariados de microempresas.

## La reforma del régimen actual

Respecto del Sistema Público de Pensiones, su reforma está centrada en sus implicancias para la brecha fiscal. El sistema privado atrajo a los afiliados del sistema público más jóvenes y de altos ingresos, dejando en el sistema público a los relativamente más viejos y de menores ingresos. Esto último es una bomba de tiempo que, tarde o temprano, provocará un problema mayor. Entre las principales sugerencias se propone: establecer un incentivo al sistema privado para que incorpore a trabajadores de bajos ingresos que no se encuentren en ninguno de los dos sistemas, establecer un incentivo para que los trabajadores independientes no pobres se afilien al sistema, entre otros. Un incentivo claro para los trabajadores independientes no pobres sería el acceso al seguro de salud.



El análisis de la organización del sector de las AFP muestra serios problemas de funcionamiento, que confirman la necesidad de cambios para expandir la afiliación. Un primer factor es la estructura altamente concentrada del mercado, que constituye una barrera a la entrada de nuevos oferentes por los altos costos de instalación. Un segundo factor es la débil competencia en el mercado de las AFP, pues estas tienen incentivos muy débiles para reducir sus costos operativos. El tema central es la posibilidad de establecer planes diferenciados –diferenciación de producto– para hacer viable el acceso a trabajadores independientes y asalariados de bajos ingresos. Al estar impedidas de diferenciar productos y obligadas a ofrecer un solo tipo de productos, se anula esta posibilidad que les hubiera permitido competir entre ellas y mejorar el acceso para los segmentos con menor cobertura de pensiones.

## Rentabilidad del sistema y del fondo

La evidencia sugiere un divorcio entre las utilidades de las AFP y la rentabilidad de los fondos de pensiones. Las primeras han sido elevadas y la última ha sido baja. Una comparación de la rentabilidad de los fondos entre 1995 y 2001 y la rentabilidad de un activo

*«El sistema privado atrajo a los afiliados del sistema público más jóvenes y de altos ingresos, dejando en el sistema público a los relativamente más viejos y de menores ingresos. Esto último es una bomba de tiempo que, tarde o temprano, provocará un problema mayor»*

financiero de muy bajo riesgo, como lo es un certificado de depósitos del Banco Central de Reserva del Perú, muestra que la de este último es significativamente más alta.

En esencia, deberían plantearse medidas que vinculen la rentabilidad del fondo a las utilidades de las AFP como incentivo a la eficiencia, flexibilizar los topes, instrumentos y destinos de inversión de los fondos de las AFP, para mejorar la rentabilidad.

## Diversificación de productos, información y trabajadores independientes

Un aspecto esencial para expandir la afiliación radica en la autorización a las AFP para ofrecer planes de pensiones variados. Esto les permitirá adecuarse a las diferentes características y condiciones de los afiliados. Por otro lado, una campaña de información que difunda la importancia de contar con un seguro de jubilación, accidentes e invalidez, es de vital importancia.

---