

una sugerencia de política: se la reconoce inmediatamente, aunque sea difícil dar una definición precisa de lo que debe entenderse por tal.

El ámbito de las sugerencias de política, en última instancia, se relaciona con un objetivo prioritario de la creación del conocimiento: su incidencia en la modificación de situaciones y conductas, aquí y ahora, en la sociedad en la que nos toca vivir y compartir. Por detrás de ello se encuentra una hipótesis esencial: que la producción de nuevas ideas o nuevas maneras de ver y actuar sobre una realidad es una fuerza que contribuye significativamente a cambiar esa realidad. Aunque sea en unos pocos milímetros, pero en la dirección correcta.

Lo anterior es uno –entre otros muchos motivos– por el que considero un privilegio haber tenido la oportunidad de compartir objetivos comunes con el CIES, institución en la que la preocupación por el aporte a políticas de la actividad de investigación se percibe apenas uno atraviesa sus puertas.

Otro motivo por el cual me siento privilegiado de participar en la Red, es haber compartido con mis colegas, que sin limitaciones, en un clima de amistad y respeto, me transmitieron mucho de su conocimiento sobre el Perú, indispensable para la Red. Felizmente, y a pesar de las diferencias de opinión, esta relación se ha mantenido hasta hoy, y espero que continúe en el futuro.

Finalmente, deseo expresar mi agradecimiento al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, y a la Organización Internacional del Trabajo por haber patrocinado y apoyado los trabajos de la Red.

**Norberto E. García**

Investigador Asociado del IEP

Investigador Líder de la Red de Políticas de Empleo

## LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA DE LA RED DE EMPLEO

*Norberto E. García*

# Índice

---

<b>1. El enfoque</b>	21
1.1. El empleo y la estrategia de crecimiento	21
1.2. Un curso estratégico	22
1.3. Crecimiento de la inversión privada, tipo de cambio real y productividad	23
1.4. Un acuerdo estratégico en torno a reglas estables para la inversión privada	25
1.5. Crecimiento de la productividad, reducción de costos unitarios y competitividad	28
1.6. Crecimiento de la productividad, exportaciones y empleo	30
<b>2. Capacitación, flexibilidad laboral y productividad</b>	31
<b>3. Las políticas para aumentar la productividad total en forma sostenida</b>	33
3.1. La apertura y el comportamiento microeconómico	33
3.2. Acciones deliberadas para modificar las conductas de los agentes	36
3.3. El cambio del modelo de negociación laboral	37
3.4. La reforma de la capacitación laboral	38
3.5. Los servicios de capacitación y la agricultura de la costa	46
3.6. Los servicios de capacitación y la pequeña empresa	50
3.7. Fortalecimiento de la fiscalización	53
3.8. Una institucionalidad laboral coherente con el aumento de la productividad	54

3.9. Mejoramiento de las relaciones laborales	55
3.10. Educación básica y formación para el trabajo	57
3.11. La institucionalidad para acceder a innovaciones y su adaptación	58
3.12. Infraestructura y servicios de apoyo	61
3.13. La concertación para el aumento de la productividad	63
<b>4. El impulso a las exportaciones</b>	63
4.1. La promoción de exportaciones	63
4.2. La promoción del turismo	65
<b>5. Programas de emergencia y empleo</b>	68
5.1. Los programas de empleo y Foncodes	68
5.2. La evaluación en proceso de los programas de construcción de obras y empleo	68
<b>6. Información y políticas de empleo</b>	69
6.1. La calidad del empleo generado	69
6.2. Indicadores dinámicos de empleo	70
<b>7. Los obstáculos a la expansión del sistema reformado de pensiones</b>	71
7.1. La afiliación y cobertura del sistema	71
7.2. Las posibilidades de expansión del sistema y el crecimiento del empleo	73
7.3. La reforma del régimen actual	74
7.4. Estructura de mercado y competencia	76
7.5. Rentabilidad del Sistema y del Fondo	77
7.6. Diversificación de productos e información y trabajadores independientes	77
<b>Bibliografía</b>	79

---

## 1. EL ENFOQUE

### 1.1. El empleo y la estrategia de crecimiento

En la actualidad sólo una tercera parte de los peruanos activos tiene acceso a un empleo digno y estable, mientras que dos de cada tres se encuentran ocupados en actividades informales de muy baja productividad: en actividades campesinas de baja rentabilidad; otros son asalariados “no registrados” de microempresas informales, sin estabilidad y sin un ingreso digno; o se encuentran abiertamente desempleados en las zonas urbanas del país. Es importante señalar que sólo un 10% de estos 2/3 son desempleados abiertos. Por consiguiente, el problema del empleo en Perú, tal como es percibido por su población, no es tanto el desempleo abierto, sino principalmente la muy baja expectativa de alcanzar un empleo digno y estable que contribuya a elevar su nivel de vida.

Los integrantes de la Red, sin que hubiera necesidad alguna de proponerlo, compartían una inquietud, que es bueno explicitar. Por la dimensión y características del problema del empleo en Perú, éste no podía ser abordado sólo por las políticas de corto plazo, las políticas activas de empleo y los programas orientados a fortalecer las capacidades productivas y de inserción ocupacional de los más pobres, o los programas asistenciales. La magnitud del problema supera las posibilidades de que ese tipo de políticas pueda ser enfrentado con alguna probabilidad de éxito.

Es imprescindible que las políticas de mediano y largo plazo –políticas o estrategia de crecimiento– aborden prioritariamente este objetivo. Esto no quiere decir que los equilibrios de corto plazo, las políticas activas de empleo

y los programas especiales no sean importantes, sino que por sí solas son completamente insuficientes. Mientras que insertadas en una estrategia de crecimiento rápido, podrían ser mucho más útiles.

### 1.2. Un curso estratégico

¿Cuál es el rumbo estratégico planteado? La economía peruana enfrenta dos grandes problemas prioritarios: la débil competitividad y la necesidad de crear empleos de calidad. Por consiguiente, cualquier estrategia de crecimiento debe enfrentar necesariamente ambos frentes. Esto implica una estrategia basada en generar mejores condiciones para impulsar la inversión privada en los sectores exportables y competitivos con importaciones (sectores transables). Como se expone en García, N. (2002), el crecimiento del empleo de calidad depende de un fuerte impulso para acelerar el crecimiento de la inversión privada en transables, particularmente en exportables. El constante crecimiento de la disponibilidad de divisas así logrado viabiliza, a través de las políticas de manejo de la demanda doméstica, un crecimiento más rápido de la inversión en no transables, y por tanto de la economía peruana en su conjunto. Un crecimiento elevado y sostenido de la inversión privada en transables que arrastre también a la inversión privada en no transables es la base para la generación de empleos de calidad a un ritmo elevado. En términos cuantitativos, García, N. (2002) estima que para alcanzar un crecimiento del empleo de calidad de 4% anual –cifra indispensable para absorber el alto crecimiento de la PEA y reducir la informalidad de forma significativa– será necesario un crecimiento de la inversión privada en transables de aproximadamente 8% anual, lo que demandará un ritmo de aumento anual de las exportaciones de casi 9% anual. Estas cifras son compatibles con un crecimiento sostenido del PIB de 7% anual.

¿Por qué este enfoque estratégico? Porque aun cuando se ponga énfasis en los equilibrios macroeconómicos, en la estabilidad de las reglas del juego para la inversión, en la seguridad jurídica y en la credibilidad y confianza en el Gobierno y en el país, es relevante poner atención en un quinto factor omitido: la rentabilidad de la inversión privada, sin la cual los agentes no invertirán al alto ritmo requerido. La rentabilidad depende crucialmente del aumento de la competitividad de las empresas y del país, como afirma García, N. (2002). Una rentabilidad alta en transables es indispensable para atraer nuevos y diversificados emprendimientos para este sector, y para –eventualmente– transferir parte de esa mayor rentabilidad a menores precios y mayor calidad. En un enfoque de largo plazo, la tasa de rentabilidad en

transables debe alcanzar el nivel requerido por el alto crecimiento de la inversión privada en dicho sector.

Es también relevante señalar que una tasa de rentabilidad elevada es una condición necesaria pero no suficiente. Si se trata de impulsar expectativas y lograr la dinamización de decisiones de inversión privada compatibles con un muy alto crecimiento de la misma, serán necesarios *shocks* institucionales que estimulen esas decisiones. Esto último se expone en la sección 1.4. de este trabajo.

### 1.3. Crecimiento de la inversión privada, tipo de cambio real y productividad

El ritmo de crecimiento a mediano y largo plazo de la inversión privada en transables depende de la evolución de la demanda y de la rentabilidad esperada. Esta última a su vez está determinada, en un escenario como el peruano, por: i) la evolución esperada del tipo de cambio real; ii) el ritmo de aumento de la productividad-calidad. Conviene aclarar que cuando en este trabajo se hace referencia a variaciones del tipo de cambio real, no estamos sugiriendo una política activa de devaluación nominal para obtener un efecto real. En un contexto de mediano y largo plazo, es el conjunto de políticas y el curso de los eventos en diferentes mercados lo que tenderá a generar variaciones del tipo de cambio real.

El tipo de cambio real (multilateral y bilateral) ha caído persistentemente en Perú en aproximadamente un 68% entre principios de 1985 y finales de 2002. El grueso de ese descenso se produjo entre 1985-91.

La productividad total permaneció estancada en 1970-2000, salvo un breve período en 1991-97.

Por consiguiente, la eliminación de aranceles y controles administrativos implementada en los primeros años de los 90's tuvo lugar con un tipo de cambio real en descenso y la productividad total muy baja. Todo ello afectó la rentabilidad en transables, y la válvula de escape fue la reducción de costes laborales medios. Esto último compensó sólo parcialmente el efecto sumado de la caída del tipo de cambio real, la apertura comercial y una productividad estancada.

Dicho de otro modo, como consecuencia de lo expuesto, la tasa de protección efectiva sobre utilidades se redujo sensiblemente en el sector transable de la economía, afectando su rentabilidad –excluidos algunos sectores como minería, cuya rentabilidad depende más de las características del recurso natural que valorizan–. Esto es importante porque aun en una estrate-

gia de aumento de la productividad, un tipo de cambio real alto actúa como factor de ignición, y un tipo de cambio real bajo limita esa ignición.

En la actualidad, después de esa dramática caída, tiende a predominar la idea de que el tipo de cambio real debería permanecer estable; de hecho a partir de 1995 ha tendido, con fluctuaciones, a permanecer relativamente estable.

Son varias las razones por las que en Perú se argumenta a favor de una estabilidad del tipo de cambio real. Entre ellas se destacan: i) el nivel de endeudamiento privado y público en divisas que, sumado a la alta volatilidad de los mercados financieros externos, implica un escenario en el que una devaluación real puede generar una pérdida instantánea a muchas empresas, un mayor costo fiscal para servir la deuda pública externa y un shock de confianza al país; ii) la posibilidad efectiva de manejo del tipo de cambio por parte del Banco Central de Reserva de Perú (BCRP); iii) la conveniencia de brindar al inversionista externo un dato firme que asegure el flujo de retorno en divisas para sus inversiones; iv) el convencimiento de que la entrada de flujos de divisas, de corto y largo plazo, genera una presión que no puede ser contrarrestada por el manejo del BCRP; v) el síndrome recesivo que todavía afecta las decisiones de inversión de muchas empresas e incide en una baja demanda por divisas, lo que implica que el BCRP debe estar muy activo para impedir que caiga el tipo de cambio real.

No obstante, pesa también la opinión de distinguidos macroeconomistas que sostienen que basta mirar actualmente la cuenta corriente del balance de pagos, para darse cuenta de que el llamado “tipo de cambio de equilibrio” está muy cerca del tipo de cambio de mercado. En este sentido, existe una confusión entre: i) el tipo de cambio nominal y real que equilibra las cuentas externas a corto plazo, en una coyuntura en que la reactivación vía gasto público generó un crecimiento de 2 a 3% del PBI con la inversión privada estancada, (enfoque que a través de esa óptica, se traslada a una sucesión de varios cortos plazos), con ii) el tipo de cambio real que asegure la rentabilidad en transables requerida, por ejemplo, por un crecimiento de 8% anual en la inversión privada en transables entre el 2004 y el 2021, dada una hipótesis de crecimiento de la productividad de 3% anual. Es evidente que el segundo escenario exige un crecimiento del tipo de cambio real más elevado que el primero.

El tipo de cambio nominal y real es un concepto que supone el equilibrio de cuentas externas a corto plazo, extensible en una óptica restringida a sucesivos cortos plazos. El segundo es un concepto de equilibrio a largo plazo de las cuentas externas, coherente con una determinada hipótesis de crecimiento rápido de la inversión privada, la productividad y el empleo.

Los dos conceptos son relevantes, dependiendo de cuál sea la dimensión de tiempo y las metas de política económica implícitas en la pregunta que se intente responder. Por ello, en la óptica del ajuste de corto plazo, el tipo de cambio real vigente puede considerarse “de equilibrio”, pero en una visión de largo plazo, el tipo de cambio real vigente está “atrasado”. Dado que la posibilidad efectiva de una tendencia hacia el alza del tipo de cambio real parecería estar fuera del alcance de la política macroeconómica de Perú, el hecho práctico haría que la confusión entre uno y otro concepto no tenga mayor trascendencia.

Sin embargo existe una seria implicancia práctica de aceptar uno u otro concepto cuando se discute la política de crecimiento de mediano y largo plazo. Si se acepta el primer concepto, entonces el tipo de cambio real relevante es el actualmente estable, que equilibra las cuentas externas a corto plazo. Si se acepta el segundo concepto, estamos implícitamente señalando que en ausencia de un alza del tipo de cambio real, el esfuerzo de mejora de la competitividad dependerá enteramente del aumento de la productividad total. Esto es, un crecimiento esperado cercano a cero en el tipo de cambio real coloca una presión adicional sobre el ritmo de crecimiento de la productividad necesario para mejorar la competitividad en un mundo en que muchos países devalúan y todos hacen esfuerzos por mejorar la productividad. La conclusión de política a que nos conduce uno u otro concepto es, por lo tanto, diferente.

Una segunda implicancia se relaciona con la producción competitiva con importaciones. Este segmento tenderá a crecer antes y más rápidamente si se produce una elevación del tipo de cambio real. En ausencia de dicha elevación, el crecimiento del sector competitivo con importaciones dependerá del efecto del crecimiento de la productividad y de otras políticas sobre el crecimiento de las exportaciones, y de la difusión de este último hacia la expansión de la demanda doméstica. La razón es simple: un tipo de cambio real alto y creciente implica una mayor tasa de protección efectiva sobre utilidades para la producción competitiva con importaciones. Esto es importante porque el dinamismo de estas actividades contribuye a ahorrar divisas, a estimular el mercado interno y a generar empleo.

#### **1.4. Un acuerdo estratégico en torno a reglas estables para la inversión privada**

La presente administración ha venido desarrollando en el 2001-2002 un considerable y positivo esfuerzo de concertación política y social. No obstante, sería útil complementarlo en dos ámbitos. El de un acuerdo en torno a

un marco de reglas estable para incentivar la inversión privada, y un acuerdo tripartito para el aumento sostenido de la productividad. En esta sección trataremos el primer tema siguiendo las sugerencias de García, N. (2002), y en la sección 3.13. se desarrollará el segundo.

Las decisiones de inversión se caracterizan por ser una de las áreas más volátiles del comportamiento económico. Dependen de: i) la evolución esperada de la demanda por los productos generables por esa inversión; ii) la rentabilidad esperada; e iii) las políticas que institucionalmente generen un entorno incentivador de la inversión privada.

Las expectativas de los empresarios están incorporadas dentro de los determinantes de la inversión privada, al menos por dos vías: i) a través de las expectativas respecto a la evolución de la demanda; ii) a través de las expectativas respecto al grado de certidumbre (o incertidumbre) de los sucesos futuros, que es uno de los componentes del costo del capital.

En muchos países de América Latina, las experiencias de apertura y cambio estructural de la economía enfrentaron el obstáculo de expectativas de inversión que por un lado acentuaban el costo del capital por el grado de incertidumbre que las impregnaba, y por el otro no “veían” con nitidez la evolución esperada de la demanda a mediano plazo –por tratarse de mercados relativamente nuevos y más exigentes para las empresas– con lo que se producía un retraso en decisiones de inversión aun en situaciones en que la tasa de rentabilidad era apropiada.

Si a lo anterior se le agrega la aversión al riesgo típica de los empresarios latinoamericanos –que eleva el costo del capital y exige tasas de rentabilidad muy altas para compensarlo– queda bastante claro que durante períodos de apertura y cambio estructural, cualquier evento negativo serio puede hundir las expectativas de inversión, y por las dos vías antes señaladas, incidir negativamente sobre las decisiones privadas de invertir.

La formación de expectativas de inversión tiene un rasgo peculiar: es una profecía auto-cumplida, porque cuando buena parte de las empresas incorporan expectativas adversas, dejan de invertir y generan con ello un clima económico negativo que, al propagarse, efectivamente bloquea decisiones de inversión.

No obstante, este mismo hecho es susceptible de ser utilizado por la política económica. Ésta puede aprovechar que se trata de una profecía auto-cumplida para inducir un nuevo clima general de los negocios más propicio. Dos de las vías para hacerlo son: i) las señales que difunda el gobierno para alinear expectativas que influyan sobre decisiones de inversión; e ii) las medidas de corte institucional que influyan sobre decisiones de inversión.

Naturalmente, está presente la limitante de que en una economía abierta, la formación de expectativas es sensible a la evolución de la economía internacional, y en especial a los mercados con los cuales se encuentra más conectada. Pero esto último hace más perentoria la necesidad de balancear expectativas con señales y medidas de corte institucional, cuando el escenario internacional no es dinámico.

En cuanto a las señales, existe una profusa variedad de alternativas –poco utilizadas en la experiencia peruana– que pasan esencialmente por declaraciones, negociaciones e información hacia el sector privado para alimentar las expectativas favorables y mitigar las desfavorables. Por ejemplo, el anuncio de concesiones específicas y concretas de infraestructura al sector privado repercutirá positivamente sobre las expectativas del sector de la construcción. Lo importante a resaltar es que, por su impacto, un gobierno debería dedicar recursos y tiempo a ir alimentando expectativas favorables, y evitar anuncios y decisiones que repercutan negativamente sobre las mismas.

Respecto a medidas de corte institucional, quizás una de las más importantes es la certidumbre respecto no sólo a las líneas que orientan la política macroeconómica, sino a las decisiones de política que muy concretamente influyen sobre la tasa de rentabilidad a corto y mediano plazos en transables y no transables.

La presente administración focalizó mucho de su accionar durante el primer año de gestión en un esfuerzo positivo de reactivación para sacar al país de la postración en la que se encontraba. Además, hizo un gran esfuerzo para convencer al país y a las empresas de que éste era el rumbo.

No obstante, alcanzada ya la reactivación y sin disponer de más recursos para volver a expandir el gasto, se percibe todavía un considerable retraso de la inversión privada. Esto induce a pensar que es imprescindible desarrollar acciones más poderosas sobre expectativas empresariales. Nótese que esto implica actuar sobre las decisiones de inversión privada, que es donde está incidiendo la restricción.

Por consiguiente, el esquema propuesto en este trabajo se apoya ahora en: i) políticas para elevar la productividad-competitividad, vitales para establecer una rentabilidad esperada alta; ii) políticas para promover las exportaciones; y iii) acciones institucionales orientadas a promover decisiones de inversión privada.

Dicho de otro modo, en el escenario actual, si se desea generar en un plazo corto decisiones empresariales que alimenten un rápido crecimiento de la inversión privada, además de políticas de aumento de la productividad y

promoción de exportaciones, es indispensable un *shock* institucional favorable, para remecer positivamente expectativas y acelerar decisiones.

Un primer camino son los acuerdos comerciales para expandir las exportaciones peruanas. Esto ya está en marcha: los esfuerzos para la negociación del alcance de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) han inducido mayor optimismo en los sectores potencialmente beneficiarios; a medida que se vayan concretando, sin duda mejorarán las expectativas de inversión en los mismos. Este esfuerzo debería replicarse a través de acuerdos comerciales con diferentes países (o grupos de países) con mercados de mayor desarrollo relativo.

Una segunda vía a ser explorada es el establecimiento de un acuerdo estratégico o concertación con el sector privado para comprometer un marco estable para las políticas que inciden sobre rentabilidad de la inversión privada. Esto no es una concertación sobre decisiones de inversión privada, sino un acuerdo estratégico sobre las políticas públicas que inciden positivamente sobre la rentabilidad de la inversión, para inducir un esfuerzo conjunto del conjunto de empresas con el fin de adelantar y concretar sus planes de inversión. Este acuerdo incide sobre la rentabilidad a través de la mayor certidumbre. En la medida en que incida inicialmente sobre un número apreciable de decisiones privadas, paulatinamente se difundirá hacia el resto; por ejemplo, si se involucran las 400 empresas más grandes, será suficiente para inducir efectos sobre el resto. En la práctica, es una alianza estratégica sobre algunos de los cursos de acción que influyen decisivamente sobre decisiones de inversión. El Gobierno asume los compromisos que pueda para ir removiendo obstáculos y generando un escenario más estable y atractivo, y las empresas se comprometen a un gran empuje conjunto de sus planes de inversión.

Un tercer camino institucional, complementario del anterior, es un Acuerdo Tripartito de Productividad, que se expone en la sección 3.13. de este trabajo.

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

Como se establece en García, N. (2002), en un contexto en el que es difícil esperar una tendencia hacia el alza a mediano plazo del tipo de cambio real, el principal determinante de la reducción de costos unitarios de producción, mejora de la calidad y elevación de la rentabilidad de la inversión privada, es el crecimiento sostenido de la productividad total de todos los recursos

en las empresas, y de aquellos factores que, fuera de las empresas, son vitales para la competitividad del país.

Es importante recordar que todos los estudios empíricos disponibles señalan que con la excepción de un corto período 1991-97, en el que la productividad total crece a un ritmo débil cercano al 1% anual, en promedio la productividad total ha permanecido estancada entre 1970 y 2000, o incluso descendido a largo plazo. Esto contrasta con lo ocurrido en muchos países emergentes y desarrollados, cuya productividad total registra un crecimiento de largo plazo de entre 2 y 4% anual.

El comportamiento a largo plazo de la inversión en maquinaria y equipo como proporción del PIB ratifica las tendencias de la productividad antes expuestas. Este indicador ha descendido del 24% registrado en 1975 a aproximadamente un 8% en 2001. Es relevante señalar que la acumulación de capital a largo plazo en maquinaria y equipo es un indicador importante en sí mismo por su efecto sobre la composición del stock de capital, y a través de ello sobre la productividad total. Pero además es importante por ser complementario de otras variables claves que integran el acervo de capital, definido en un sentido amplio como el aumento a largo plazo de la proporción de mano de obra capacitada, la difusión de criterios gerenciales de productividad y competitividad, la elevación del stock de conocimientos específicos para lograr aumentos de la productividad, la introducción de innovaciones tecnológicas blandas y duras, etc. Dicho de otro modo, la caída en la proporción del PIB destinada a inversión en maquinaria y equipo está también advirtiendo que otros factores claves para elevar la productividad –como los recién citados– están siendo también afectados u omitidos.

Esto indica claramente que en el pasado reciente el Perú ha perdido competitividad, mientras que otros países han aumentado la suya a un ritmo rápido, y esto incide sobre la rentabilidad relativa de la inversión privada en Perú versus otros países. El tema, por tanto, no es sólo la reducción de los sobrecostos laborales, como muy simplificado se ha abordado el problema en el pasado reciente. El tema es cómo implementar rápidamente un esfuerzo sostenido hacia el aumento de la productividad de todos los recursos, que reduzca persistentemente los costos totales por unidad producida.

Una manera de ver el aumento requerido en la productividad de todos los recursos es suponer que con una política macroeconómica de corto plazo “correcta”, a través de sucesivos cortos plazos, el proceso de ajuste a largo plazo de los mercados generará por sí solo, espontáneamente, el aumento sostenido de la productividad total. Aun siendo optimistas, este ajuste demandará muchos años, y la situación social de Perú sugiere que el país no dispone

de tanto tiempo. De ahí que sea impostergable adoptar políticas deliberadas que incidan significativamente en el aumento de la productividad.

Por ello, muchas de las propuestas de la Red se orientan a mejorar sistemáticamente la productividad de los recursos, y particularmente de la mano de obra. Éste es, sin duda, el principal hilo conductor que vincula a los diferentes trabajos de la Red. Se trata de enfoque estratégico, con muy pocas excepciones.

Esta aproximación no ignora a los segmentos más pobres, rezagados o socialmente más atrasados. Más bien afirma que para transferir recursos hacia estos segmentos para mejorar significativamente su productividad y sus ingresos, es indispensable que los segmentos más modernos puedan crecer a ritmos muy elevados. De otro modo, la transferencia de recursos para elevar la productividad de los segmentos rezagados continuará siendo relativamente muy débil, como ha sido la experiencia histórica de los últimos 30 años.

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

Conviene enfatizar que el aumento de la productividad total de todos los recursos podrá hacer más competitivo al país, pero por sí sola no garantiza el crecimiento del empleo de calidad. Para ello es imprescindible combinar las políticas para aumentar la productividad con acciones orientadas a impulsar el crecimiento de la demanda, particularmente de las exportaciones.

Un país pequeño, en el que 2/3 de su población activa está ocupada a niveles de productividad muy bajos o desocupada, no tiene un mercado interno dinámico relevante para impulsar decisiones de inversión privada en un contexto de economía abierta. Si el tipo de cambio real se elevara a mediano plazo, cabría esperar un mejor desempeño de las actividades competidoras con importaciones. Pero a falta de un tipo de cambio real alto, es difícil esperar que las actividades orientadas hacia el mercado doméstico puedan contribuir al crecimiento antes de que madure el efecto de aumento de la productividad.

Por ello es indispensable todo un conjunto de políticas deliberadas para promover exportaciones, obtener su diversificación y lograr que las mismas crezcan a tasas muy superiores al aumento de la productividad. Esto supone, como se ha expuesto, un ritmo de aumento de las exportaciones de entre 8 y 9% anual sostenido. El aumento de las exportaciones deberá preceder y después acompañar al aumento de la productividad total para lograr el efecto empleo buscado.

## **2. CAPACITACIÓN, FLEXIBILIDAD LABORAL Y PRODUCTIVIDAD**

Un aumento significativo en la proporción de contratos laborales más flexibles y baratos –pero más precarios– incide sobre los costos laborales unitarios por varios caminos. Recordemos que los costos laborales unitarios, relevantes para verificar la contribución del mercado laboral para fines de competitividad, se definen como los costes laborales medios por unidad de trabajo, divididos por la productividad.

El solo hecho de tener contratos laborales menos seguros, y que el mercado de trabajo experimente mayores niveles de rotación, puede afectar los niveles de productividad de las empresas, aunque el signo de este efecto es difícil de predecir teóricamente porque existen dos fuerzas contrapuestas.

Por un lado, dado que existe rotación, 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, la mano de obra puede estar desmotivada y más bien estar buscando alternativas en otras empresas. Sin embargo, este proceso también puede haber introducido cambios en los incentivos y decisiones de las empresas. En particular, al generarse mayor rotación laboral en los mercados de trabajo, se desincentivan las inversiones en capacitación laboral de las empresas.

En Chacaltana, J. y García, N. (2002) se constata que las empresas industriales de Perú que exhiben niveles de rotación alta tienen 28% menos de probabilidades de invertir en capacitación que aquellas que no tienen este tipo de rotación.

Los fuertes cambios en la estabilidad contractual –resumidos en el hecho de que después de 8 años de cambios en la institucionalidad laboral, en 2000 sólo un 21% de los asalariados privados tenían contratos estables– han tenido efectos importantes sobre los niveles de productividad de las empresas. Los autores antes citados verifican que el efecto directo de la rotación sobre la productividad es negativo.

Asimismo, existe un efecto indirecto a través de las inversiones en capacitación, dado que esta variable tiene un efecto significativo e importante sobre la productividad laboral en las empresas. Al respecto, Chacaltana, J. y García, N. (2002) verifican empíricamente que las empresas que capacitan generan 25% más de valor agregado que aquellas que no lo hacen, lo que ha sido controlado por otras variables como tamaño del negocio, nivel de activos y de ramas actividad. Asimismo demuestran que aquellas empresas que

dejan de gastar en capacitación (reducción de 100%), experimentan una reducción de casi 10% en sus niveles de productividad.

Por consiguiente, la evidencia empírica apunta hacia una implicancia de política nada trivial. Chacaltana, J. y García, N. (2002) señalan que, si para flexibilizar el mercado laboral se opta por una gran dosis de inestabilidad laboral y mayor rotación –con menor duración del empleo– el efecto no planeado es una incidencia negativa sobre el gasto en capacitación de las empresas y también sobre la productividad aparente. Al afectar negativamente la productividad aparente, impide la reducción de costos laborales por unidad de producto que dicho aumento en la productividad habría generado. Con lo que la reducción de costos laborales medios provocada por la flexibilización, es parcial o totalmente neutralizada por el efecto negativo sobre los costos laborales por unidad producida, generado por un crecimiento de la productividad más bajo.

En la experiencia peruana, la reforma laboral apuntó hacia la reducción de los costos laborales medios por hora y un más fácil manejo de la mano de obra. Pero al hacerlo, ignoró sus repercusiones sobre la capacitación y productividad.

La evidencia presentada por los autores citados plantea también una suerte de paradoja conceptual. Es cierto que para atraer inversiones y generar mayor producción con valor agregado se necesita cierto margen de flexibilidad en la mano de obra. Sin embargo, si esta flexibilidad es demasiado extrema –como parece haber sido el caso peruano– se empiezan a generar desincentivos a la capacitación, y a través de ello al aumento de la productividad y competitividad.

¿Cómo encontrar un balance entre la necesaria flexibilidad en el mercado de trabajo y la también necesaria inversión en el capital humano de los trabajadores que, como hemos visto, genera mayor productividad en las empresas?

Hay dos alternativas. La primera es externalizar el costo de la capacitación a través de un sistema público de capacitación, de amplio acceso, fuerte incidencia y costo nulo para las empresas. Pero esta alternativa supone una enorme disponibilidad de recursos fiscales, que no es la situación vigente en Perú. La segunda es hacer que la institucionalidad laboral que establece los plazos y características de los contratos laborales, sea coherente con los plazos requeridos para que una inversión en capacitación genere una rentabilidad razonable para las empresas.

En la segunda alternativa, en una economía de mercado, la respuesta tendrá que ver con la forma y los plazos en que las inversiones en capacita-

ción de las empresas en sus trabajadores retornan a éstas. El tema esencial en esta segunda alternativa es que la institucionalidad laboral vigente –de hecho y de derecho– no debería incentivar plazos de contratación promedios inferiores a los requeridos para que se materialice la inversión en capacitación. Reducir en forma generalizada y profunda la duración media de los contratos laborales a pocos meses equivale en este caso a suponer que la inversión en capacitación puede generar la rentabilidad que la amortiza en esos pocos meses, lo que claramente no es realista.

Adicionalmente, una economía que crece por períodos breves para después volver a caer en recesión, implica un escenario en el que muchas empresas no pueden hacer planes de muy largo plazo, y por tanto presentan en sus negocios tasas de descuento bastante altas. Esto implica desechar todas las inversiones en capacitación que exhiban una rentabilidad menor a esa elevada tasa de descuento. Por esta razón, generar expectativas en torno a un crecimiento elevado y permanente –tema que se discute en una sección posterior– es una condición necesaria y básica para el incremento de la capacitación de los trabajadores por parte de las empresas.

### 3. LAS POLÍTICAS PARA AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD TOTAL EN FORMA SOSTENIDA

Es importante destacar que la Red no pretende agotar el tema de propuestas para el aumento de la productividad total. Ni siquiera la lista de las principales propuestas. Por su ámbito de acción, se limita a plantear propuestas que se relacionan más con la economía laboral, y algunas de otros ámbitos que, por su importancia, son incorporadas en este trabajo. La pretensión es más bien actuar como un estímulo, un punto de partida para la discusión de propuestas.

#### 3.1. La apertura y el comportamiento microeconómico

La apertura económica debería haber inducido aumentos de la productividad; y es importante reflexionar por qué no se dieron, para tenerlo en cuenta en el diseño de nuevas propuestas. En García, N. (2002) se señalan los siguientes puntos.

El primero es que una economía más abierta plantea más oportunidades de información y conocimiento de innovaciones que una economía más cerrada; por este motivo, ofrece un marco mucho más propicio para el crecimiento potencial de la productividad.

Un segundo punto es la influencia de un impulso exportador. El aumento de las exportaciones depende de la mejora de la productividad-competitividad. Pero también es cierto que un énfasis en exportaciones exige un alineamiento que conduce a aumentos de productividad. El esfuerzo de exportar exige menores costos y mejor calidad de producto, de conservación, de transporte, de comunicaciones y de entrega; exige también adaptación a mercados y pautas de países más avanzados. Todo ello repercute en exigencias de mayor productividad-calidad, en la medida en que el impulso exportador sea diversificado y se difunda así por diferentes ámbitos de la economía. Pero si el impulso exportador queda confinado a los enclaves tradicionales –minería y pesca industrial en el caso de Perú– es imprescindible un análisis desideologizado en torno a las medidas requeridas para promover la diversificación de exportaciones.

El tercer punto tiene que ver con la forma en que los empresarios peruanos –sin experiencia en materia de competitividad externa– percibieron concretamente la mayor competitividad exigida por la apertura. Si el mensaje central –como fue el caso de Perú en los 90’s– para lograr competitividad es la reducción de los costos laborales medios a través de la flexibilización laboral y la reducción de los sobrecostos laborales, entonces no existe relación entre la percepción y la realidad, ya que aun una baja de costos laborales intensa no genera un descenso sistemático de costos unitarios todos los años. Sólo el aumento permanente de la productividad puede generar tal descenso. La reducción de costos laborales puede recomponer parcialmente los márgenes afectados por: i) el descenso a largo plazo del tipo de cambio real; ii) el estancamiento de la productividad; e ii) la eliminación de la protección arancelaria y para-arancelaria. Pero por sí sola, la reducción de costos laborales no puede generar el descenso en costos unitarios totales y el crecimiento de la rentabilidad-competitividad, indispensable para estimular un fuerte crecimiento y diversificación de la inversión privada en transables. Por consiguiente, el énfasis registrado en los 90’s en la reducción de los costos laborales medios, además de generar un entorno de conflictividad potencial, sirvió como medida “defensiva”, pero también actuó como un “mito”, impidiendo que el problema real fuera percibido. Con ello lo colocó fuera de la reflexión empresarial, necesaria para adoptar estrategias de aumento de la productividad en las empresas. La implicancia actual de lo expuesto es la necesidad de brindar a los empresarios peruanos un mensaje apegado a la realidad que supere las limitaciones de lo planteado en los 90’s.

La adopción de decisiones de aumento de la productividad en el nivel microeconómico es también relevante desde la óptica de la equidad. El

crecimiento a nivel macro se deja sentir más rápidamente en el nivel micro en un ajuste con aumento de la productividad, versus un ajuste con reducción de costos laborales medios. La razón es bien sencilla: el aumento de la productividad permite un alza de salarios reales, pero la reducción de costos laborales no.

El cuarto punto es nuevo en Perú. Para que la potencialidad que ofrece una mayor apertura se transforme en un impulso sistemático y permanente hacia el aumento de la productividad, se necesita alinear decisiones microeconómicas con dicho objetivo, lo que a su vez requiere una institucionalidad que incida en el nivel microeconómico de forma acorde. Éste es quizás el aspecto más importante: la existencia –o en su defecto la creación– de un tejido institucional y social, o un entorno que facilite e induzca decisiones permanentes de aumento de la productividad en el nivel microeconómico. Una economía de mercado no funciona sin las instituciones correspondientes. De igual manera, un ajuste en la competitividad vía aumentos de productividad no se da sin una institucionalidad que estimule la adopción de este tipo de decisiones.

La institucionalidad para estimular estrategias de aumento de la productividad en las empresas, abarca diversos ámbitos; por ejemplo: i) el tejido de acceso a información externa de innovaciones de productos, procesos y organizacionales; ii) el tejido de empresas y entidades con recursos y capacidad para copiar y adaptar estas innovaciones a las condiciones locales; iii) los canales institucionales de vinculación entre estas entidades que son gestoras en adaptación e innovaciones y el sistema empresarial; iv) el tejido institucional para difundir entre las empresas de diferente tamaño y sectores, conocimientos de organización, calificación gerencial y mejores prácticas para el aumento de la productividad; v) el tejido que difunde entre las organizaciones de trabajadores el aumento de la productividad como objetivo y reivindicación; vi) una institucionalidad que promueva, en el nivel micro, una conducta empresarial y laboral proclive al aumento de la productividad; vii) una institucionalidad laboral que no incentive o premie el ajuste vía reducción de costos laborales medios y con ello, aumento del empleo “no registrado”, sino el aumento de la productividad en la empresa.

El quinto punto es que además de generar un entorno que facilite y estimule el aumento de la productividad a nivel micro, es importante la sincronización de políticas públicas de nivel intermedio para la misma finalidad. El ejemplo típico, ausente en la experiencia peruana de los 90’s, es la batería de políticas orientadas a mejorar sistemáticamente la capacitación de la mano de obra y su productividad.

### 3.2. Acciones deliberadas para modificar las conductas de los agentes

Según García, N. (2002), en las experiencias históricas conocidas no existe un sólo caso de modernización de un país en el que no se verifique un cambio en las conductas y prácticas cotidianas de empresas y trabajadores en la dirección de adoptar pautas de aumento de la productividad-calidad, sea por negociación entre los actores sociales, o por imposición autoritaria.

El hecho es que la modernización de un país no puede ir mucho más allá que la modernización de sus empresarios y trabajadores. En la experiencia peruana, sólo las empresas muy grandes y las extranjeras han adoptado la gestión y práctica de la productividad-calidad. Mientras que las restantes empresas –la enorme mayoría de las existentes en el país– no prestan atención al tema.

Es cierto que muchas medidas que se vayan adoptando –desde la mejora de la infraestructura productiva hasta la promoción de exportaciones– repercutirán gradualmente en un cambio de mentalidad y conducta de empresarios y trabajadores. Pero es relevante desarrollar acciones que influyan directamente sobre los actores.

Es imprescindible por lo tanto instalar el tema entre los actores sociales y buscar la difusión gradual de estas conductas y prácticas en todas las empresas. Promover, en otras palabras, una mentalidad difundida de mejora sostenida de la productividad.

La Red de Políticas de Empleo ya ha planteado que la vía más importante para difundir este tema es el empuje que puedan darle el Consejo Nacional de Trabajo y las Organizaciones de Empresarios y de Trabajadores. La Red planteó en estos tres ámbitos –y además en el seno del Acuerdo Nacional– la prioridad del aumento de la productividad, pero es evidente que es imprescindible una acción deliberada, sistemática, sostenida y de alta difusión desde los tres ámbitos ya mencionados y hacia las empresas y trabajadores del país.

En el Consejo Nacional del Trabajo se discutió bastante tiempo atrás cómo establecer un bono de incentivo a la productividad, paso muy positivo pero que está lejos de ser la solución.

Un primer paso es el esclarecimiento de la importancia del tema a la dirigencia de los actores sociales y a los ejecutivos de gobierno con responsabilidad decisoria en este ámbito. El segundo paso es plantear una difusión generalizada de la estrategia de aumento de la productividad-calidad entre

empresas y sindicatos a través de acciones lideradas por entidades de gobierno y organizaciones de empresarios y de trabajadores.

El esclarecimiento en el nivel decisorio del Gobierno parece indispensable, si se piensa en la gran distancia existente entre los propósitos declarados y las medidas concretas adoptadas. Por ejemplo, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) establece en su marco macroeconómico multianual 2004-2006 que el logro de una mayor tasa de crecimiento económico se vincula a un mayor esfuerzo de inversión privada y de exportaciones, y al aumento de la productividad. Pero las medidas concretas en esta última dirección no se perciben.

El tercer paso es la incorporación del aumento de la productividad y de las políticas que inciden sobre el mismo en el Acuerdo Nacional de Concertación, ya que es un tema crucial para el país y sobre el cual es bueno que exista un acuerdo político y no sólo social. Uno de los artículos del Acuerdo está relacionado con la competitividad, pero es sintomático que no se mencione una palabra respecto al aumento de la productividad y a la necesidad de que los actores sociales adopten decisiones en esa dirección.

El cuarto paso, que se desarrolla más adelante, cuando se presenta la propuesta de capacitación y formación, es destinar recursos para complementar las iniciativas de las empresas que deseen mejorar sus prácticas gerenciales en materia de productividad y/o instalar un sistema de criterios e incentivos a la productividad en la empresa.

### 3.3. El cambio del modelo de negociación laboral

En los 90's se introducen numerosas reformas legales, pero se mantienen inalteradas las instituciones laborales de hecho, que son tanto o más importantes que las de derecho. Un ejemplo de ello, de particular relevancia para este trabajo, es la supervivencia de una negociación laboral centrada en la tasa de reajuste (anual, bianual, etc.) de los salarios nominales y sus colaterales, herencia de muchos años de inflación en una economía cerrada.

Al plantear la negociación laboral de ese modo, se excluye de la misma un poderoso incentivo al aumento de la productividad por ambas partes, y se desconecta la formación de salarios del aumento de la productividad de cada empresa.

Por ello, en García, N. (2002) se sugiere reemplazar el modelo predominante de negociación por otro centrado en dos temas: i) negociación de los factores y compromisos de ambas partes que contribuyen a elevar la produc-

tividad en la empresa; e ii) negociación de los incentivos salariales a la productividad, que permita a los trabajadores participar en su aumento.

Los factores que contribuyen a elevar la productividad en la empresa incluyen toda una gama de temas, desde las horas anuales de capacitación, el acceso a prácticas de aprendizaje 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. Lo importante es un marco de negociación y compromisos de ambas partes coherentes con la necesidad de generar un impulso sistemático y permanente hacia el aumento de la productividad.

Los incentivos salariales al aumento de la productividad pueden asumir diversas formas, pero lo relevante es que a través de ellos se establezca un nexo muy claro para trabajadores y empresas, entre el aumento de la productividad en la empresa –metas cuantitativas de producto por unidad de empleo medido en horas o personas ocupadas– y el aumento de los salarios reales.

Un aspecto es el uso de la negociación colectiva para concertar en el nivel de las empresas en torno a los dos temas antes expuestos. Pero es imprescindible para ello que empresas y trabajadores hagan mucho más uso de la negociación colectiva de lo que hacen actualmente, teniendo en cuenta que hoy día sólo un 5 a 6% de los asalariados negocia colectivamente.

No obstante, el nuevo modelo de negociación no debería depender exclusivamente de la negociación colectiva. Es importante hacer conciencia respecto a estos temas en la negociación individual; las organizaciones empresariales y de trabajadores pueden contribuir decisivamente en este campo.

La difusión gradual de esta nueva forma de negociación laboral, contribuirá decisivamente a incorporar conductas proclives al aumento de la productividad en el sistema productivo, que es uno de los objetivos de esta propuesta. Tanto el Consejo Nacional del Trabajo como las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores pueden jugar un rol destacado en este proceso de difusión, que no implica necesariamente un cambio de legislación, pero sí el desarrollo gradual de una nueva institucionalidad de negociación.

### **3.4. La reforma de la capacitación laboral**

#### **3.4.1. Formación profesional y servicios de empleo**

El mejoramiento de la educación básica, que se verá en un numeral posterior, es un objetivo prioritario, pero exige tiempo. Es probable que sus

resultados plenos se alcancen en una generación. Pero existe otra importante vía de incidencia, a través de la cual pueden obtenerse resultados más inmediatos: el mejoramiento de la formación profesional de los trabajadores.

Este tema es analizado por Chacaltana, J. y Sulmont, D. (2002) en la perspectiva de su rol en las políticas activas de empleo. No obstante, por sus efectos sobre la empleabilidad y la productividad, esa aproximación es también compatible con su rol en una política de crecimiento.

Como se mencionara previamente, Chacaltana, J. y García, N. (2001) constatan para Perú una elasticidad positiva y significativa entre capacitación y productividad sobre la base de un análisis de encuestas de establecimientos manufactureros en Perú. Este resultado es coherente con otras verificaciones similares efectuadas en muy diversas experiencias del mundo. Sugiere además la necesidad de definir e implementar una política activa de formación.

Chacaltana, J. y Sulmont, D. (2002), aceptando la importancia para la empleabilidad de una política activa de formación, plantean como propuesta de la Red consolidar en una entidad u organismo público descentralizado (OPD) las funciones rectoras de la formación profesional, que actualmente se encuentran distribuidas en diversas oficinas de los Ministerios de Educación y de Trabajo. Esto tendría la ventaja de generar una sola visión estratégica del Gobierno en esta materia y dar mucha más envergadura, autonomía y capacidad de emprendimiento a la nueva entidad sin ningún costo adicional significativo en recursos. Tendría además la ventaja de que una entidad descentralizada podría captar recursos de diferentes fuentes y canalizarlos hacia los objetivos prioritarios de una política de capacitación.

Los autores antes citados señalan también la conveniencia de acoplar la formación profesional con los servicios públicos de identificación y búsqueda de empleos. En cuanto a los servicios de empleo, existe la necesidad de un rol activo del Estado en los servicios públicos de empleo, respetando el carácter subsidiario en una división de tareas entre el sector privado y el público. Chacaltana, J. y Sulmont, D. (2002), señalan la deficiencia de cobertura en materia de estos servicios, tanto en Lima como particularmente en provincias, afectando con más intensidad a las personas de menores ingresos. También verifican que a pesar de los escasos recursos, la Red CIL Pro Empleo ha tenido un impacto positivo significativo, lo que ratifica la conveniencia de que el Estado desarrolle un rol activo en este campo, complementario al del sector privado. También sugieren la necesidad de un marco regulatorio para estos servicios, que como se verá en el apartado siguiente, formaría parte de un marco regulatorio del mercado de servicios de capacitación.

Entre los programas públicos con incidencia positiva sobre la capacitación y empleabilidad, se destaca en Perú la experiencia de Pro Joven, orientado a capacitar y mejorar la empleabilidad de los jóvenes de hogares pobres. La organización de Pro Joven ha probado ser bastante eficiente. La evaluación de impacto de Chacaltana, J. Y Sulmont, D. (2002) señala que este programa ha contribuido significativamente a mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes que accedieron a él, y también a que los jóvenes beneficiarios obtuvieran mejores ingresos. Cabe especular que una de las causas del positivo impacto de Pro Joven es la adopción de normas para las entidades que acceden a recursos para brindar capacitación, que aseguran una mayor pertinencia para el entrenamiento que brindan.

Los dos comentarios que se agregan se refieren a la dimensión relativa y al momento para decidir su ampliación. La cobertura de Pro Joven es pequeña, muy por debajo de las necesidades objetivas, como ha sido probado en la práctica por el número de personas que postularon y no accedieron al programa. En este sentido, dado que existen recursos externos para este programa, el límite ha sido impuesto por la escasez de recursos de contrapartida nacional para acceder a los recursos externos, y no endeudarse con multilaterales para financiar la expansión del programa. Respecto a su posible ampliación, es importante tener en cuenta que el programa será exitoso en la medida en que crezca la economía y la demanda por trabajo aumente. No es viable plantear una ampliación del programa antes de que la economía peruana ingrese a un crecimiento económico aceptable; de otro modo se estarían gastando recursos con escasa eficacia en términos de resultados.

### **3.4.2. Hacia una reforma de la capacitación**

García, N. (2002) va un poco más lejos que los autores antes citados, en su propuesta de cambio en la capacitación laboral basada en que los factores institucionales inciden notablemente sobre la capacitación y sobre la actitud de las empresas respecto a la misma. Concuera con Chacaltana, J. y Sulmont, D. (2002) en que en la actualidad, la formación profesional y capacitación laboral es ofertada en Perú por aproximadamente una veintena de entidades capacitadoras de gran trayectoria y experiencia, junto a las cuales ofrecen sus servicios literalmente miles de entidades que operan sin ningún tipo de control de calidad ni garantía alguna de estar orientadas a la formación requerida en el mercado laboral. El mercado de servicios de capacitación en Perú se caracteriza en la práctica por ser muy disperso por el lado de la oferta, en la

que participan una enorme cantidad de pequeñas iniciativas, sin coordinación alguna, en forma anárquica y carentes de un marco regulatorio.

El trabajo de Saavedra, J. y Chacaltana, J. (2001) confirma que los retornos elevados a la capacitación se encuentran en aquéllos que han accedido al escaso número de Institutos Superiores Tecnológicos (IST) y particularmente a los que han obtenido formación en la empresa, lo que es un indicador de que los restantes ofertantes del mercado de servicios de capacitación se encuentran relativamente rezagados en materia de pertinencia (adecuación de la capacitación a los requerimientos de la demanda de las empresas) y calidad.

La propuesta de García, N. (2002) es promover el desarrollo de un mercado de servicios de capacitación y establecer un marco regulatorio para este mercado. Para ese propósito se propone: 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 ofertantes de calidad para este mercado; iv) orientar este mercado hacia la formación por competencias; v) establecer un sistema de certificación de calidad de los ofertantes de servicios de capacitación; vi) establecer un método de evaluación y certificación de pertinencia de los ofertantes y de sus servicios; vii) hacer mucho más uso de la formación en la empresa; y viii) establecer incentivos fiscales para la inversión de las empresas en capacitación y formación de sus trabajadores. A continuación se sintetizan algunos aspectos de esta propuesta.

- i) La propuesta es crear un Consejo Nacional de Formación y Capacitación, como ente no burocrático responsable de: a) establecer los criterios y orientaciones esenciales para el mercado de capacitación; b) recibir aportes en un Fondo Nacional de Capacitación y explorar activamente todo tipo de recursos internos y externos; c) licitar los recursos entre los postulantes –empresas y entidades de capacitación– y establecer los criterios y puntajes para la asignación de las licitaciones; d) administrar los recursos del Fondo y asegurar una rentabilidad apropiada; e) establecer el procedimiento de certificación de pertinencia y certificación de calidad de las entidades ofertantes; f) establecer mecanismos para priorizar la formación en la empresa; g) evaluar tendencias esperadas que puedan incidir significativamente en este mercado; h) difundir hacia todos los participantes y usuarios de los servicios de capacitación la calificación obtenida en cada evaluación, en materia de pertinencia y calidad de cada entidad oferente; i) generar y difundir la información estadística de la evolución de la oferta y demanda de servicios de capa-

- citación, licitaciones, recursos administrados, licitados y entregados, resultados obtenidos, impacto sobre la productividad, etc.; j) promover la formación y capacitación en prácticas empresariales de gerencia para el aumento de la productividad, y difundirlas hacia la pequeña empresa.
- ii) El Consejo estaría constituido con representantes de: i) el Gobierno (MTPE y Mineduc); ii) de entidades de formación y capacitación; iii) de organizaciones empresariales; y iv) de organizaciones de trabajadores. El Consejo actuaría como un directorio, y tendría una muy pequeña secretaría técnica de no más de una docena de técnicos y secretarías. Operaría esencialmente en forma electrónica, con tecnología en línea que lo vincularía a todas las entidades de formación y todas las empresas y organizaciones de trabajadores con las cuales interactuaría.
- iii) El marco regulatorio, explicitado en una ley, establecería las reglas del juego del mercado de servicios de capacitación: recursos y aportes, funciones del Consejo Nacional de Capacitación, creación del Fondo Nacional de Capacitación, condiciones para acceder a las licitaciones de recursos, certificación de calidad y pertinencia y puntaje respectivo, mecanismos de difusión y transparencia, etc. Estaría orientado por dos ideas centrales: i) la adecuación permanente y sistemática a la demanda de las empresas (pertinencia); e ii) el rápido desarrollo de pautas de mejora de la calidad de la capacitación. El marco regulatorio establecería que la certificación de pertinencia y calidad sería de acceso voluntario, pero la misma sería transparente y difundida para todos los potenciales usuarios activos de dicho mercado.
- iv) Se crearía un Fondo Nacional de Capacitación, en el que se depositarían los aportes y todo tipo de recursos internos y externos obtenidos para esta finalidad. El Fondo administraría los recursos y atendería las solicitudes de entrega de fondos del Consejo a las entidades, empresas y trabajadores que hayan ganado las respectivas licitaciones.
- v) En general, la posición actual de la veintena de entidades de gran trayectoria y experiencia no se vería afectada negativamente. Mas aún, si estas entidades mantienen los criterios de operación de pertinencia y calidad, es probable que aumenten su captación de recursos respecto al nivel actual, por ser las entidades con mayor probabilidad de ganar las licitaciones de recursos. También conviene recordar que estas entidades e instituciones estarán representadas en el Consejo, por lo que está garantizada una instancia a través de la cual podrán hacer conocer sus posiciones y ejercer sus influencias.

- vi) El Consejo Nacional de Capacitación debería incentivar por diversos medios la formación por competencias laborales; formación no en labores o capacidades preestablecidas, sino en las habilidades y conocimientos que son centrales y comunes a diversas posiciones laborales. A título de ejemplo, no se trata de dar un entrenamiento básico en cajero de supermercado por un lado, y en cajero de banco y cajero de tienda por otro, sino de entrenar en las competencias básicas comunes a los tres puestos. Éste es el núcleo central de un futuro desarrollo de la formación polifuncional. Para este propósito, debería establecerse un proceso de certificación de dichas competencias a ser desarrollado por el Consejo –con el apoyo de las entidades ofertantes y de consultorías especializadas– y difundir entre las entidades ofertantes del sistema cada certificación de competencia para que tengan la referencia de la mezcla curricular que cada competencia supone.
- vii) Además de un marco regulatorio, para que opere el mercado de servicios de capacitación es indispensable establecer un sistema de evaluación y certificación de la pertinencia y de la calidad de los servicios ofrecidos por las entidades y empresas, bajo la responsabilidad del Consejo, y con el apoyo de consultorías especializadas. En este ámbito, una primera tarea sería evaluar y calificar (con una, dos, tres, cuatro o cinco estrellas plateadas) a las instituciones que compiten en el mercado de servicios de capacitación, sobre la base de la existencia de mecanismos internos para asegurar la correspondencia de sus servicios de capacitación con la demanda de las empresas. Las mismas entidades que ofrecen los servicios deberían exhibir evidencia empírica de que lo que están enseñando es demandado realmente por las empresas. El Consejo no necesitaría aparato burocrático alguno, ya que puede descansar en entidades consultoras para estudios periódicos de pertinencia –calidad y para efectuar la evaluación, calificación y certificación de pertinencia–calidad de las entidades ofertantes que se acojan al sistema.
- viii) De este modo, cuando el grueso de las entidades de formación y capacitación se encuentren calificadas por su pertinencia y calidad, tanto los ofertantes de los servicios como los usuarios, tendrán un conocimiento “ex ante” de lo que cabe esperar en materia de pertinencia y calidad en cada oferente y en cada carrera o formación que promueva cada oferente. Esto implica, por ejemplo, la publicación de una guía anual (electrónica e impresa) en la que las entidades ofertantes y sus servicios aparecerán calificadas con los puntajes de las evaluaciones de calidad y de pertinencia. Sin necesidad de generar obligatoriedad alguna, esta

transparencia será suficiente, ya que constituiría por un lado un poderoso incentivo a las entidades ofertantes para mejorar en los dos ámbitos, y por el otro sería una nítida señal para los usuarios respecto a dónde encontrarán una formación más pertinente y de mejor calidad.

- ix) El Consejo publicaría anualmente una guía, difundida a bajo costo, conteniendo la evaluación y certificación de calidad y competencia de las entidades ofertantes de servicios de capacitación. En esta guía, cualquier persona deseosa de capacitarse podría verificar en qué medida determinadas capacidades son efectivamente demandadas y en cuáles existe ya una saturación en el mercado. Podrían también conocer un ranking de calidad de las entidades que prestan dicha capacitación. Y verificar así qué entidades dan una buena garantía de que sus servicios de entrenamiento cumplen con los estándares de pertinencia y calidad. De esta manera se evitaría lo que sucede actualmente: los demandantes de capacitación se enteran de la existencia o no de demandas por sus conocimientos y de la calidad de la enseñanza recibida, al finalizar su entrenamiento. En este esquema, todos los costos de los errores y omisiones de las entidades prestatarias de los servicios de capacitación son pagados por los capacitados.
- x) Adicionalmente, el Estado sólo debería apoyar con recursos –acceso a becas, subsidios, desgravación tributaria, etc.– sólo aquellas iniciativas asociadas a entidades que estén evaluadas con un puntaje aceptable después de ser calificadas y certificadas apropiadamente por el Consejo.
- xi) Debería darse mucho más énfasis de lo que sucede actualmente a la formación en la empresa, ya que por esta vía se asegura una elevada pertinencia y una evaluación de calidad inmediata. La capacitación en la empresa contribuye significativamente a elevar la productividad a nivel microeconómico. En rigor, lo importante no es sólo mejorar la capacitación en la empresa. Lo pertinente es la adopción por parte de la empresa de nuevas prácticas laborales, de una concepción más avanzada de la gerencia de los recursos humanos, de la ampliación de la comunicación con los trabajadores, del entrenamiento polifuncional, y de la manifestación de todo ello en incentivos salariales que incluyan estos aspectos. Es todo esto –junto con la mayor capacitación en la empresa– lo que redundará en aumentos significativos de la productividad. Por consiguiente se proponen tres iniciativas al respecto:
  - a) Todas las empresas aportantes tendrán derecho a obtener del Fondo un porcentaje de su aporte anual (por ejemplo, un 50%) una vez concretado dicho aporte, para financiar la capacitación en la misma

- empresa, para sus trabajadores, debidamente comprobada y certificada por una entidad oferente del sistema, debidamente calificada como “de excelencia” de acuerdo a las evaluaciones de pertinencia-calidad. Esto es extensivo a procesos de capacitación en la empresa implementados con la colaboración de una entidad oferente, en cuyo caso el derecho al 50% del aporte de la empresa sigue vigente, pero se concursa qué entidad lo recibirá.
- b) En un país pobre y sin recursos para la formación, es importante que muchas de las empresas del país sean potencialmente utilizables como centros de capacitación. Todas las empresas aportantes tendrán derecho a actuar como centros de entrenamiento para trabajadores de otras empresas. En esta situación, la empresa abastecedora “x” que solicita el entrenamiento de su personal en la empresa compradora “y”, tendrá derecho a obtener del Fondo, en forma automática, un 50% de su aporte del pasado año calendario, más el derecho normal de postular por nuevos recursos. La empresa “y” que actúa como centro de entrenamiento, tendrá derecho a percibir los montos aprobados para la empresa “x”, con la comprobación y certificación de que está efectivamente efectuando el entrenamiento, emitidas por una de las entidades del sistema calificada como de mayor puntaje de pertinencia-calidad
- c) Todas las empresas aportantes tendrán derecho a solicitar automáticamente un 50% de los recursos aportados en el pasado año calendario –más los recursos obtenibles a través de una postulación normal– para mejorar las prácticas de gerencia para aumentos de la productividad, o para establecer sistemas e incentivos de aumento de la productividad para los trabajadores de la empresa. En este caso, la prestación del servicio de capacitación lo efectuarán las entidades o empresas consultoras debidamente calificadas en este tema, y que constituyen un subgrupo especial dentro del total de ofertantes de servicios de capacitación. Será factible utilizar también para este propósito el procedimiento descrito en el numeral b) anterior para que empresas ya entrenadas en gestión de la productividad puedan trasladar dicho entrenamiento a otras empresas menores, abastecedoras, etc.
- xii) Una propuesta a considerar es el reconocimiento de incentivos tributarios en forma de créditos fiscales diferidos a las empresas privadas que inviertan en capacitación, proporcionales a su incremento anual del gasto en capacitación, siempre que las entidades que le presten el servi-

cio de capacitación, (o que certifiquen dicho servicio en el caso de capacitación en la empresa) estén calificadas entre los mayores puntajes en la evaluación de pertinencia-calidad. El ejercicio de este derecho podrá tener lugar en el primer año(s) que la empresa registre un aumento superior, por ejemplo, a 5% de la producción y ventas, después de efectuado el gasto en capacitación. De este modo el Estado no deja de percibir tributos, ya que el crédito fiscal que opera como incentivo es efectivizado después de que la empresa aumenta su producción y ventas, y con ello incrementa el monto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto a la Renta (IR). El Estado ha reconocido la depreciación acelerada para el gasto en inversión para fines del pago del impuesto a la renta –vale decir, reconocido dicho gasto como deducible del pago de dicho impuesto– pero no reconoce deducción alguna para capacitar al personal que debe hacer uso de esa inversión. Este punto es relevante tanto para la pequeña como para la gran empresa, ya que en ambos casos se carece de un mecanismo de estímulo fiscal para invertir en capacitación.

Finalmente cabe señalar que hasta el presente, las iniciativas del Gobierno en el ámbito de las políticas hacia el mercado de servicios de capacitación se han ceñido más a la discusión formal de anteproyectos de ley, y al rol de los Ministerios de Educación y de Trabajo en dichos anteproyectos, que a una discusión estratégica de fondo y contenido.

Pero lo que se necesita discutir son precisamente propuestas estratégicas y sus correspondientes medidas de política. El atraso de Perú no es por falta de leyes. El error estriba en suponer que durante la discusión de un proyecto de ley afloran las propuestas de política. En la práctica no es así, y es imprescindible invertir el proceso: discutir enfoques estratégicos y propuestas de política y, como resultado de ello elaborar proyectos de ley.

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

En Jaramillo, M. (2002) se presenta una propuesta vinculada al tema descrito en la sección previa, sobre la base de la experiencia registrada en la agricultura de la costa. En dicho trabajo se señala que el rasgo esencial del sector agropecuario es el predominio de una baja productividad de la mano de obra y escasos rendimientos por hectárea. El desarrollo de este sector enfrenta restricciones institucionales y económicas que necesitan ser removidas para que el sector crezca. Entre ellas cabe citar: i) los problemas de titula-

ción y catastro de tierras que obstaculizan el normal funcionamiento del mercado de tierras agrícolas; ii) la gran fragmentación de la propiedad y el muy bajo tamaño promedio de explotación, que frenan el acceso a diversos servicios que demandan una escala de producción mayor; iii) la ausencia de un régimen de aguas que facilite e incentive el uso del suelo; iv) el déficit de infraestructura básica para poner en producción las tierras; v) el déficit de créditos al pequeño productor; y vi) las barreras de acceso a innovaciones, investigación aplicada y asistencia técnica.

A las restricciones antes citadas se suma una que es el tema de esta sección: la aguda insuficiencia de calificación de la mano de obra y la ausencia de capacitación gerencial para gestionar las explotaciones agrícolas. Siguiendo a Jaramillo, M. (2002) en Perú más de 2/3 de la PEA rural ha completado apenas la escuela primaria; 16% de la PEA no ha asistido a escuela primaria alguna; y sólo un 5% ha completado la escuela secundaria. Pero si se pondera por la calidad de la enseñanza, estos porcentajes son aún más bajos.

Frente a este panorama, el gasto en los llamados servicios de extensión (capacitación técnica y gerencial, asesoría técnica, información etc.) representa sólo un 0.8% del PIB Agrícola, cifra bastante inferior a lo verificado en otros países emergentes de América Latina y de fuera de la región.

Todas las restricciones expuestas están presentes en las diversas regiones del país –si bien con diversa intensidad– lo que implica una combinación diversa de aquéllas en cada región. Aun en la región de la costa –tema de esta sección– que se supone más desarrollada que las restantes, más representativa de la agricultura comercial, estas restricciones están incidiendo para obstaculizar el desarrollo de una agricultura comercial eficiente y potencialmente vinculable a mercados externos.

Así, por ejemplo, el autor antes citado constata que pese a que en la costa el tamaño promedio de las explotaciones es bastante mayor que en la sierra, de sólo 2.6 Has., se trata de una escala insuficiente para acceder económicamente a muchos servicios de capacitación, tecnologías, asesoría técnica, información, innovaciones, etc.

En esta región, como lo detecta Jaramillo, M. (2002), la capacitación, asistencia técnica, información de mercados y fortalecimiento de la capacidad de gestión de la explotación agrícola, son imprescindibles para mejorar los rendimientos y la productividad, y a través de ellos, la competitividad del sector. Sin aumento de competitividad es imposible esperar un crecimiento del sector que permita mejorar el bienestar de los allí ocupados.

En la propuesta que se viene analizando, se presentan tanto las respuestas a una encuesta a productores sobre los temas enunciados, como las sugerencias de política vinculadas a las mismas. A continuación se sintetiza lo expuesto en este sentido por el autor citado.

Lo primero que se detecta es la extrema dificultad para obtener personal calificado. La dificultad aumenta a medida que se requieren mayores niveles de calificación. Excepto en la categoría de peón agrícola –cuya calificación se obtiene en el trabajo mismo– en las restantes es imprescindible el servicio de un agente externo a la explotación (empresa consultora, Ministerio de Agricultura, ONG, universidad, etc.) para entrenar la mano de obra calificada y/o brindar el correspondiente servicio. La dificultad mayor es la inexistencia de cuadros gerenciales para gestionar las explotaciones agrícolas.

El autor que se viene citando completa el diagnóstico estableciendo una seria inadecuación entre la oferta (pública y privada) y la demanda, orientadas a mejorar el capital humano en el sector a través de: información sobre mercados; productos y tecnología; adopción de innovaciones; asistencia técnica y capacitación básica, técnica y gerencial.

¿Cuáles son los temas prioritarios para los productores y las recomendaciones de política correspondientes planteadas en Jaramillo, M. (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 constituye la base para mejorar la capacidad de aprendizaje de los futuros productores rurales, desarrollar su capacidad de iniciativa y mejorar su tendencia a adoptar innovaciones. El Gobierno debe establecer y prestar atención a estándares mínimos en materia de equipamiento escolar y calidad del personal docente, dos de los principales problemas que se enfrentan. El Ministerio de Educación debería hacer un esfuerzo para adaptar el currículo de enseñanza e incluir métodos y enfoques que respondan a lo que las explotaciones agrícolas necesitan. Esto no es más que la aplicación del principio de pertinencia y educación con formación para el trabajo a la educación en áreas rurales.

La segunda área de políticas es la promoción de una oferta de servicios de capacitación, asistencia técnica, etc. con subsidios públicos parciales, temporales y decrecientes en el tiempo, orientados a la demanda por estos servicios, descansando en la asociatividad de los productores y su participación activa en este esfuerzo. El desarrollo de centros de formación de técnicos agrícolas, la instalación de programas públicos y privados de capacitación y asistencia técnica para los principales cultivos, y la adecuación del currículo de las universidades a los requerimientos del sector en la perspectiva expuesta, son tres de los pasos necesarios.

El tercer tema es la promoción de la iniciativa privada dentro de esta oferta de servicios, descansando en la difusión de mejores prácticas y en el gradual establecimiento de un mercado de esos servicios. Este mercado se caracteriza en la actualidad por una gran heterogeneidad por el lado de la oferta, con diferenciales de calidad y escasa información por el lado de la demanda. Con ello aumenta el riesgo de errores de selección. El Gobierno, en consecuencia, debería promover un sistema de información y certificación de calidad y pertinencia de las entidades participantes de la oferta de servicios. Esto puede lograrse sin burocracia, a través de mecanismos como, por ejemplo, concursos para identificar las mejores prácticas y evaluar resultados por parte de los demandantes. De igual manera, puede promoverse un sistema amplio de información sobre la oferta de estos servicios y la generalización de bonos (incluyendo el subsidio parcial, con cofinanciamiento, y decreciente en el tiempo) a los productores para su adquisición.

El cuarto ámbito es la asociatividad. El autor que se viene citando nos recuerda que un 92% de las explotaciones de la costa tienen menos de 10 ha de extensión. La superficie promedio del total de explotaciones es de 2.6 ha. Ésta es una escala insuficiente para un acceso económico a los servicios que se vienen analizando. En el largo plazo, cuando esté operando, el mercado de tierras contribuirá a ir solucionando esta fragmentación. En la actualidad, es indispensable inducir –no forzar– la asociatividad entre productores. Una vía para hacerlo es establecerla como requisito para el acceso a los subsidios y recursos públicos que el Gobierno destine a este mercado de servicios de capacitación y conexos. También puede establecerse como uno de los requisitos de acceso a los fondos concursables para la adquisición de apoyo a innovaciones, asistencia técnica, capacitación gerencial, etc.

Conviene enfatizar que el desarrollo de la asociatividad para superar el problema de la fragmentación de la propiedad agrícola conduce a políticas diferentes a las implementadas hasta la actualidad. En el presente, y desde hace varios decenios, el grueso de los recursos públicos tiene por destino a los minifundistas, y lo mismo sucede con los recursos estatales de crédito. Esto equivale a incentivar una oferta fragmentada de producción agrícola, difícil de unificar para acceder al progreso técnico y social. Si se adopta seriamente la asociatividad como criterio, ello implica dejar de incentivar el minifundio y pasar a incentivar a las asociaciones de productores para fomentar la productividad y la producción competitiva.

El Estado peruano confundió en el pasado las políticas asistenciales para luchar contra la pobreza con las políticas para fomentar el aumento de la producción, con resultados bastante cuestionables. Hacia el futuro, es impor-

tante distinguirlas y percibir que sólo con un crecimiento muy rápido y sostenible de la producción en actividades competitivas, será factible generar los recursos para erradicar la pobreza en las actividades rezagadas.

### 3.6. Los servicios de capacitación y la pequeña empresa

El trabajo de Sierra, J. y Sato, E. (2002) centra su atención en las políticas para reorientar los servicios de desarrollo empresarial hacia la pequeña empresa. Es ya un enfoque compartido por muchos analistas que el desarrollo de la pequeña y micro empresa (Pyme) depende de las políticas que le faciliten el acceso al financiamiento, a la capacitación técnica y gerencial, a las innovaciones tecnológicas y al conocimiento de mercados internos y externos. El desarrollo de toda una red de acceso al financiamiento ha sido en el pasado un hecho decisivo, si bien se verifica en el país una gran dispersión de esfuerzos y una cobertura en términos de empresas beneficiadas relativamente insuficiente respecto al universo de las Pyme.

El crecimiento de los servicios de desarrollo empresarial (SDE) para las Pyme es algo relativamente más reciente, y con mayores obstáculos que los servicios financieros, por el lado de la demanda de los mismos. Los SDE incluyen capacitación, asistencia técnica, asesoría, consultoría e información. Bien orientados, entonces, se constituyen en un instrumento especialmente útil para promover el aumento de la productividad en las Pyme.

Siguiendo a Sierra, J. y Sato, E. (2002), las Pyme conocen y utilizan los SDE, que se ofrecen a un precio relativamente bajo, gracias al apoyo estatal y de la cooperación externa. El grueso de la demanda por SDE se origina directa o indirectamente en las instituciones de promoción de las Pyme. No obstante, salvo en las Pyme caracterizadas por su esfuerzo de reinversión, la mayor parte de las mismas no está dispuesta a pagar el total de los costos de dichos servicios –porque no percibe con nitidez sus beneficios o por razones de acceso– excepto en lo relativo a mejoras de organización. De acuerdo a los autores que se viene citando, una de las razones es el predominio de un enfoque de oferta: productos estandarizados de SDE, que responde a los objetivos, modalidades, etc. de los ofertantes de esos servicios.

Sierra, J. y Sato, E. (2002) también encuentran evidencia de un hecho muy relevante: los SDE han tenido un impacto reducido sobre el aumento de la productividad. De hecho, la productividad en las Pyme ha tendido a estancarse en los 90's excepto en la industria manufacturera, en la que se verifica una caída a partir de 1997. Esto es coherente con la evidencia señalada por García, N. (2002) respecto a la productividad aparente por sector de actividad.

Lo anterior es particularmente importante en experiencias como la peruana, en la que la brecha de productividad entre las empresas medianas y grandes y las Pyme es muy elevada. Hacia el 2000, siguiendo al autor antes citado, la productividad aparente en las Pyme era sólo un 16% de la verificada en la mediana y gran empresa. Más aún, las diferencias de productividad eran bastante mayores que las diferencias de remuneraciones, lo que sugiere que la baja productividad en las Pyme se ha constituido en un freno para mejorar la calidad del empleo y los ingresos laborales en ese segmento.

La conclusión de Sierra, L. y Sato, E. (2002) de que los SDE no han tenido impacto significativo sobre el aumento de la productividad, es confirmada por un segundo resultado encontrado por el mismo autor: la mayoría de las Pyme no tiende a trasladar el progreso de sus empresas a mejoras en la calidad del trabajo. Esto ratifica lo expuesto en García, N. (2002), de que la estrategia predominante en este segmento de empresas es la minimización de costos por unidad de insumo, y no de aumentos de productividad. En las Pyme no está difundida una estrategia de modernización que tome en cuenta la importancia de mejorar los recursos humanos para elevar la productividad.

Los esfuerzos desarrollados hasta el momento en materia de provisión de SDE han sido significativos y bien orientados. Así, por ejemplo, el Bonopyme es un excelente instrumento a través del cual ha sido posible capacitar a más de 5.000 trabajadores. La sugerencia en este ámbito es su expansión al ritmo que los recursos lo permitan, pero de manera focalizada, como se expone más adelante. Se han desarrollado también grandes esfuerzos para generar e integrar los servicios ofertados.

En la perspectiva que se viene exponiendo, Sierra, J. y Sato, E. (2002) plantean las siguientes propuestas, enfatizando el rol de emprendedor del Estado en la creación y gestión de redes organizativas para las Pyme:

- i) Es imprescindible reducir la elevada dispersión de las políticas hacia las Pyme y concentrarse más en generar mejores condiciones de competitividad para este segmento.
- ii) Un sistema de bonos redimibles por asesorías y consultorías, con subsidios cruzados, es un camino muy apropiado, siempre que: a) se establezca como prioridad la capacitación en gestión de productividad y asesorías y consultorías vinculadas; b) los especialistas que brinden los servicios se encuentren debidamente entrenados en gestión de la productividad y temas conexos; c) se haga un esfuerzo de adaptación a las características de la demanda; y d) se masifique el uso de bonos para que su incidencia sea significativa.

- iii) Desde el punto de vista del argumento central de la competitividad, lo más importante sería reorientar los servicios ofrecidos, priorizando claramente aquéllos que tengan un impacto mayor sobre la productividad. Por ejemplo, la capacitación en gestión para elevar la productividad es un tema clave. La focalización temática permitiría obtener más rédito de los recursos destinados a los SDE.
- iv) La entrega de estos servicios debería ser precedida por un pequeño esfuerzo pedagógico respecto a cómo influyen las mejores prácticas de productividad sobre la producción, ventas y ganancias de la empresa. Para facilitar la prestación de los servicios, este esfuerzo debería ser orientado hacia asociaciones u organizaciones de Pyme.
- v) Es probable que varios cursos cortos sobre gestión de productividad en las Pyme, para los consultores y especialistas que brindan los SDE, tenga un efecto multiplicador importante. En la actualidad, la capacitación gerencial está más dirigida a la organización de la Pyme, pero en el futuro es imprescindible priorizar la gestión de la productividad.
- vi) Es muy importante el esfuerzo por adaptar los servicios que influyan en el aumento de la productividad a las especiales condiciones de la demanda de las Pyme. Esto implica estudio de mercado y encuestas específicas. Es un paso importante, porque se ha detectado que uno de los obstáculos es la disponibilidad de sólo productos y metodologías estándares, diseñados por el lado de la oferta. Habría que dar pasos en la dirección de la especialización de los proveedores, con la orientación de la Mesa de Concertación de las políticas hacia las Pyme.
- vii) Dado el gran número de Pyme y la elevada dispersión de las mismas en un gran número de actividades, un camino explorable es incentivar asociaciones de pequeños productores para que accedan a políticas y programas de apoyo. Sierra, J. y Sato, E. (2002) destacan la importancia de las asociaciones entre Pyme y mediana y gran empresa que sean parte de una misma cadena de producción; esta estrategia brinda el escenario para incentivar a las Pyme a alinearse en materia de productividad con las más grandes, y a tener acceso a las políticas dirigidas a esas asociaciones. El fomento de la subcontratación por tamaño de empresas tiene un efecto similar. Sería también de gran incidencia que las Pyme se organizaran en asociaciones receptoras de decisiones de compras estatales, y que el proceso de compras se orientara hacia asociaciones de empresas.
- viii) Se propone la constitución de dos fondos con una fracción de los recursos que actualmente se transfieren hacia la pequeña y microempresa. El

- primero, orientado a financiar iniciativas en el ámbito de innovaciones tecnológicas para las Pyme. El segundo, para cofinanciar parcialmente los SDE, ampliar los Bonopyme, promover metodologías y productos de asesoría y desarrollar la oferta especializada de SDE para las Pyme.
- ix) Respecto a redes de información, se sugiere consolidar los actuales sistemas de información (Infosiem, Prompyme, Prompex, de gremios como ADEX, de universidades y otras fuentes) en uno solo. La Mesa de Coordinación ha propuesto la formación del Sistema “Plaza Pyme”.
- x) Finalmente, un tema relevante para los pequeños empresarios es comprobar en la práctica que las estrategias de aumento de la productividad generan una expansión de las ventas y de las utilidades de las Pyme. Para ello, sería muy útil establecer una docena de proyectos pilotos de Pyme en diversas actividades, en los que se concentre la oferta de servicios para el aumento de la productividad y que, ya en marcha, puedan ser presentadas a los pequeños empresarios para demostración y consulta.

### 3.7. Fortalecimiento de la fiscalización

Como se expone en Chacaltana, J. y García, N. (2002) los ocupados sin contrato laboral, o no registrados, o en “negro” son la principal fuente del exceso de inestabilidad en el mercado laboral asalariado. (Se entiende como ocupados sin contrato a aquéllos que declaran en las Encuestas Nacionales de Hogares –Enaho– no contar con contrato laboral y que simultáneamente no registran aportes a la seguridad social, en salud ni en pensiones). A ello se agrega el uso difundido de contratos de servicios que identifican el Registro Único del Contribuyente (RUC) como vía de evadir una relación laboral. Si se desea estimular a las empresas a que adopten estrategias de aumento de la productividad y reduzcan el grado de desregulación, es indispensable acotar el uso de contratos “en negro”, ya que es improbable que la empresa se preocupe por calificar e invertir en productividad en trabajadores con este tipo de contratos.

Para hacerlo, es evidente que el Ministerio de Trabajo tiene que ampliar y modernizar sus servicios de fiscalización. El nuevo sistema debería incluir incentivos y premios para los que cumplan con la institucionalidad vigente, prevención y capacitación para los que infrinjan las normas por primera vez, y multas y penalidades para los infractores recurrentes. El cruce de diversas bases de datos disponibles para el sector público puede contribuir a modernizar y hacer más eficaz la fiscalización.

Sería también útil concentrar todas las funciones de fiscalización y control en una entidad autónoma cuya función sea fiscalizar diversos ámbitos de acción; en un primer paso la institucionalidad laboral y la de seguridad social; en un segundo paso las restantes obligaciones con el Estado. Esta entidad autónoma podría coordinar su acción con los municipios, que conocen más la problemática de las pequeñas y medianas empresas de cada municipio o localidad.

Respecto al uso indebido del RUC, debería modificarse la legislación y facultar a cualquier titular del RUC para denunciar frente a la autoridad del trabajo y la Sunat toda situación en la que el uso del RUC esconda una evasión a la legislación laboral; por ejemplo, el uso reiterado de boletas con RUC y retención de impuesto a la renta en contratos habituales de trabajo que son del ámbito de la legislación laboral.

### **3.8. Una institucionalidad laboral coherente con el aumento de la productividad**

En Chacaltana, J. y García, N. (2001) se verifica empíricamente –como se expuso en la sección 2– que un exceso de flexibilidad vía contratos laborales, y su amplificación en términos de desregulación, inhibe o reduce el gasto de las empresas en capacitación de sus trabajadores. Es difícil esperar que las empresas se preocupen y destinen recursos crecientes a esta finalidad, en un mercado en el que 47% de los asalariados privados están sin contrato, y un 32% se encuentra con contratos temporales eventuales o temporales por obra, intermitentes o de temporada. En este escenario, a las empresas no les conviene gastar en capacitación, sino captar a los trabajadores capacitados por otras empresas.

Un grado de flexibilidad es imprescindible para permitir la capacidad adaptativa de las empresas. Pero el tema empírico relevante es cuánto y de qué forma. Un escenario en el que, en promedio, un 79% de los asalariados de un país se encuentran con contratos “en negro” o flexibles, es claramente un exceso que afecta las decisiones de capacitación, y con ello coloca un freno al aumento de la productividad de las empresas.

En la década pasada, dos tipos de contrato absorbieron más del 90% de la contratación flexible: i) los contratos temporales eventuales, previstos para eventualidades y con un costo similar al de un contrato estable; e ii) los contratos por obra o servicios específicos, intermitentes o de temporada.

La ley contempla una duración máxima para los contratos temporales de 5 años por trabajador –lo que es excesivo– y no establece límite alguno

para los contratos por obra. Por ambas vías, se abre una puerta muy ancha para generar más inestabilidad de lo que la flexibilidad del mercado realmente necesita.

El uso de “services” o contratos de intermediación, aun cuando sea una fuente de abusos, no es de una magnitud tan significativa como los dos tipos de contratos antes citados. Recientemente fue aprobada una reforma legal que regula su uso.

Por lo antes expuesto, García, N. (2002) propone acotar el uso de los contratos antes citados a sólo un porcentaje del empleo de la empresa (por ejemplo, a un 30% de los trabajadores contratados por la empresa). Adicionalmente sería relevante permitir su uso sólo en las situaciones para las cuales fueron creados, e impedir su uso repetitivo como una manera de reducir el costo de un contrato estable y quitar al trabajador capacidad de negociación. La propuesta hecha en García, N. (2002) es llegar a un acuerdo sobre el tema en el Consejo Nacional del Trabajo, y desde allí, por consenso, plantear las modificaciones institucionales respectivas.

En García, N. (2002) se sugiere que es indispensable comenzar ya la transición gradual de un escenario basado en la flexibilidad del mercado de trabajo, hacia otro en el que el énfasis sea la flexibilidad para el aumento de la productividad en la empresa. Este paso en materia de institucionalidad es coherente con la importancia otorgada al tema productividad. Para ello sólo bastarían dos cosas: i) reducir los incentivos hacia el uso masivo de contratos más precarios, que la actual institucionalidad posee (un ejemplo notorio es lo expuesto en los párrafos previos); ii) promover una negociación colectiva e individual, basada en compromisos e incentivos para el aumento de la productividad. Las dos cosas pueden ser consensuadas en el Consejo Nacional del Trabajo y aplicadas gradualmente, a medida que las exportaciones vayan mejorando el nivel de actividad para evitar efectos negativos a las empresas.

### **3.9. Mejoramiento de las relaciones laborales**

El desarrollo de un sistema de relaciones laborales menos confrontacional y más respetuoso de los derechos de cada actor es un paso obligado si se quiere poner en marcha una estrategia de aumento sostenido de la productividad en un contexto democrático, según García, N. (2002). La negociación permanente en la empresa y la cooperación trabajadores-empresa que demanda una estrategia de aumento de la productividad, requieren de relaciones laborales mucho más funcionales a ese propósito.

Por otra parte, si no se desarrolla una nueva cultura de relaciones laborales, se abre paso a una situación de mayores conflictos sociales, absolutamente incompatible con un modelo de crecimiento exportador y competidor con importaciones. Ningún modelo de este tipo puede soportar las consecuencias de una conflictividad social elevada, que vulnera el tipo y calidad de compromisos que un modelo exportador demanda.

Éste es un ámbito que exigirá cambios significativos en la mentalidad de empresarios y trabajadores, y el convencimiento de que si no arriban a relaciones menos confrontacionales, los únicos beneficiados serán los competidores externos, que aprovecharán el desacuerdo para obtener ventajas basadas en su propia productividad.

La experiencia del Consejo Nacional del Trabajo es muy importante, no sólo por los acuerdos y discusiones desarrollados en su seno, sino porque ha permitido una “gimnasia” que paulatinamente va reduciendo barreras y estableciendo una mayor confianza entre las partes. Como se verá en una sección posterior, esta práctica debe ser ampliada, y es recomendable que el diálogo –además de la legislación laboral y temas conexos– abarque otros aspectos.

En esta perspectiva, la institucionalización del diálogo social a un nivel más elevado que el Consejo Nacional del Trabajo –como se plantea más adelante–, y la tecnificación del mismo a través de secretarías técnicas calificadas, es uno de los caminos para mejorar las relaciones laborales.

El segundo camino es la ampliación de la cobertura y profundización temática de la negociación colectiva e individual. Es conveniente que el país se mueva hacia múltiples negociaciones en el ámbito de empresa y sectoriales, para que la gimnasia iniciada en el Consejo Nacional del Trabajo se difunda hacia todo el sistema empresarial. Éste es el primer paso para dejar de lado preconceptos y comenzar a construir una nueva cultura de relaciones laborales. En este sentido, la aparente antinomia entre negociación sectorial y negociación a nivel de la empresa es superable en la medida en que se introduzcan convenios marco sectoriales donde se acuerden aquellos temas relevantes para el sector en su conjunto, y convenios a nivel de empresa que, respetando los convenios marco, permitan adaptarse a la situación específica de cada empresa. Cabe recordar que las diferencias de tamaño, acceso a recursos, tecnologías y productividad entre las empresas de un mismo sector, es uno de los rasgos típicos de la economía peruana, por lo que no es recomendable un esquema de negociaciones sectoriales que ignoren este hecho.

### 3.10. Educación básica y formación para el trabajo

Es ya un principio conocido que la competitividad de un país dependerá en el futuro mucho más del conocimiento y calificación de sus trabajadores que de sus recursos naturales o clima. Las fuentes de calificación de la mano de obra son variadas: la educación formal, la educación familiar y la formación en la empresa; todas juegan un rol importante.

Debido al considerable atraso en materia de educación básica que lo caracteriza, Perú requiere de esfuerzos especiales en el ámbito de la educación. Pero no es sólo un problema de cobertura de la educación básica, particularmente serio, sino esencialmente de mejoramiento de la calidad de la misma, sobre todo en zonas rurales y barrios marginales.

Además existe un problema de orientación de la educación: debe desarrollar aptitudes y habilidades para facilitar la futura inserción laboral y permitir la movilidad ascendente del futuro trabajador.

En esa perspectiva, en García, N. (2002) se 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 o de educación y práctica laboral.

Respecto a la primera, los cuatro elementos decisivos que debería ofrecer la educación básica para mejorar la calidad del trabajador son: i) orientación hacia aprender a aprender; ii) aptitud para leer y entender instrucciones escritas; iii) habilidad para relacionarse positivamente y trabajar cooperativamente en grupo; y iv) capacidad para manejar sin dificultades un marco lógico. Ninguno de estos cuatro factores está suficientemente priorizado en el currículo educacional actual. Una parte importante de la proclividad para aprender a aprender es saber despertar en el niño y adolescente la curiosidad por nuevos temas, nuevos desafíos. La aptitud para leer descansa en su entrenamiento en gramática, idiomas y lecturas. Su habilidad para relacionarse positivamente depende del fortalecimiento de su autoestima. Y su capacidad para manejar un marco lógico, de su entrenamiento en matemáticas y ciencias “duras”, como física, química, etc. por la gran exigencia de lógica formal presente en dichas materias.

Una mirada a lo que sucede en la práctica, confirma que los déficit en los cuatro planos son significativos. Una encuesta educacional cuyos resultados fueron conocidos a principios de 2000 señala que en Lima el déficit en matemáticas, gramática y lenguaje es enorme. No existe curricularmente un desarrollo de la autoestima –por ejemplo, a través de la pedagogía de la enseñanza que centre su objetivo en ello– ni de la proclividad a aprender a aprender. Si

esto sucede en Lima, sin duda la situación en el resto del país es más desfavorable aún, por la mayor debilidad del sistema educativo en provincias.

En buena parte, el problema no es sólo de reorientación curricular, sino también de la calidad de los docentes. De manera que los cambios progresivos en el sistema educativo deberían prestar especial atención a la generación de un cuerpo docente de calidad, formado o re-entrenado en las nuevas orientaciones y criterios prioritarios.

Respecto al segundo ámbito de reforma, es imprescindible el paulatino establecimiento de un sistema dual, o de alguna de las versiones más adaptables a Perú de la educación para el trabajo, que permita desarrollar aptitudes y hábitos indispensables para un futuro trabajador –incluyendo desarrollo de aptitudes para micro emprendimientos– y combinarlos con pasantías, aprendizaje y ayudantías laborales. El sistema empresarial sería beneficiado por esta aproximación y, por lo tanto, debería prestar su apoyo para su implementación.

### **3.11. La institucionalidad para acceder a innovaciones y su adaptación**

Un rasgo esencial de la economía peruana es la extrema debilidad de la capacidad de innovación en las empresas y la ausencia de articulación entre las empresas y las entidades dedicadas a la investigación tecnológica y/o a la adaptación de nuevas tecnologías. Más bien, se descansa en la voluntad puntual y recursos de aquellos empresarios domésticos con inquietudes para proyectarse hacia nuevos productos o tecnologías, y en la transmisión inercial de empresas extranjeras en el país.

En un período histórico en el que la mayor parte de los países que compiten con Perú desarrollan políticas activas de fomento y financiamiento a la innovación tecnológica de procesos y de productos, la ausencia de políticas similares en Perú reafirma la tendencia a quedar atrás en materia de aumento de la productividad. Más aún, dicha ausencia señala la escasa importancia otorgada en el país a la competencia basada en innovaciones, en un contexto en el que los otros países destinan esfuerzos prioritarios a dicho objetivo por haber comprendido que los flujos futuros de comercio serán cada vez más intensivos en innovaciones.

No obstante, el desafío no es abandonar una estrategia basada en recursos naturales valiosos, sino establecer las bases para una transición gradual hacia un futuro modelo de competencia basado en innovaciones, que a la vez potencie las ventajas comparativas basadas en recursos naturales.

En la medida en que se asuma que el crecimiento de la productividad es vital para el futuro del país, es imprescindible fomentar y estimular todo tipo de acciones que contribuyan a acceder y adaptar innovaciones, duras y blandas. Esto supone ir articulando gradualmente una política al respecto, que excepto por el notable desarrollo de los Centros de Innovación Tecnológica (CITE) promocionados por el Minproduce, está ausente del marco de políticas públicas del país. En esta dirección puede ser entendida la propuesta de García, N. (2002) que se describe a continuación.

Existen razones por las que es imprescindible un rol activo del Gobierno en la formulación de políticas, asignación de recursos y establecimiento de un marco en materia de innovaciones, para ir estableciendo gradualmente un sistema de innovación directamente vinculado con el quehacer de las empresas. Asumiendo que esto es un proceso, en esta sección se proponen algunas medidas que constituyen pasos iniciales en esa dirección. Estos pasos iniciales se orientan a generar una institucionalidad que incida en el nivel micro, facilite la adopción de innovaciones en la empresa y comience a establecer una articulación entre las empresas y las entidades que acceden, captan, adoptan o generan innovaciones en el país.

No es recomendable una aproximación burocrática al tema; más bien es imprescindible estimular, dentro de un cierto marco, las acciones que el sector privado puede desarrollar al respecto, y potenciarlas.

La experiencia de países desarrollados y emergentes señala que la difusión gradual de la capacidad de innovación, y la articulación de las empresas con los centros tecnológicos internos y externos, requiere financiamiento y subsidios para su desarrollo. Tanto los países desarrollados como muchos de los emergentes preocupados por estimular la innovación y productividad, han establecido sistemas de financiamiento subsidiado para esta finalidad. Lo que se subsidia no es la inversión, sino la etapa previa de gasto en análisis y testeo práctico de la innovación y su adaptación a las condiciones concretas de la empresa y su mercado. Es bueno tener en cuenta que el sacrificio fiscal en subsidios –que no es cuantitativamente muy significativo– es aparente, ya que gracias a los aumentos de productividad las nuevas inversiones y aumentos de ventas que las innovaciones alimentan, se recupera posteriormente a través de los diversos impuestos una cifra varias veces superior al gasto inicial en subsidios. Más aún, dicho gasto inicial puede ser financiado con recursos externos, lo que reduce notablemente la incidencia en el presupuesto fiscal.

Por ello se plantea el establecimiento de un Fondo Concursable para estimular y facilitar las innovaciones en las pequeñas, medianas y grandes

empresas, generar masa crítica en centros tecnológicos y universitarios y, principalmente, articular ambos segmentos. El fondo establecería las áreas prioritarias que se trata de promocionar y las reglas de postulación. El subsidio variaría según la entidad postulante y el tema de que se trate, y se manifestaría como porcentaje de los recursos que el fondo facilitaría en préstamo, para perseguir los objetivos antes mencionados. Conviene enfatizar que la noción de innovación que manejaría el fondo es la de cualquier mejora sustantiva en productos o procesos en algún mercado del país, aun cuando la innovación no lo sea tal a escala internacional. También es importante señalar que un objetivo es el estímulo a la adaptación y adopción de innovaciones como práctica de competitividad de las empresas, y otro el desarrollo de la capacidad científica y de generación de conocimientos en las instituciones universitarias y centros de investigación del país. Ambos son objetivos legítimos, pero en esta sección nos estamos refiriendo al primero de ellos.

El fondo permitiría obtener recursos para: i) acceder a innovaciones y adaptarlas; ii) obtener la asistencia técnica para hacerlo; iii) acceder a información sobre mejores prácticas en actividades similares en otras partes del mundo; iv) financiar la visita de expertos del país o del exterior que sean especialistas en las innovaciones respectivas; v) fortalecer la interacción y articulación entre el sistema empresarial y los centros de investigación en los que se analizan innovaciones y su adaptación. En consecuencia, si es factible canalizar un monto apreciable de recursos a estas finalidades, este instrumento constituiría un significativo estímulo al desarrollo de la capacidad de innovación de las entidades de investigación tecnológica y de las empresas.

El fondo operaría en la dirección de dar acceso financiero subsidiado para la etapa inicial de prospección y testeo en la adopción de innovaciones. Es prioritario que el Fondo estimule el desarrollo de proyectos conjuntos entre empresas privadas y centros de excelencia (de universidades e instituciones de investigación), dado que el diagnóstico es la muy débil articulación entre las mismas.

Finalmente, es muy importante la ampliación de la cobertura de la actual Red de Centros de Innovación Tecnológica (CITE) iniciada por el anterior Ministerio de Industria y actual Ministerio de la Producción. Fueron creados para elevar el nivel tecnológico y la capacidad de innovación de las empresas para alcanzar una mayor productividad y competitividad. Operan exitosamente experiencias de cuero, calzado e industrias conexas; madera y muebles; vitivinícola; textil, confecciones de algodón y mezclas; tejidos de alpaca y otras fibras animales; metalmecánica; procesamiento de frutas tropicales y plantas medicinales; y otros. Los CITE han sido de gran efectividad

para contribuir a crear una imagen del producto de exportación, canalizar transferencia de tecnología hacia las Pyme; mejorar la calidad del producto; crear un ambiente tecnológico propicio para las inversiones y la asociatividad y formar los recursos humanos especializados. En la perspectiva expuesta, sería importante vincular la ampliación de los CITE con el acceso a recursos para la innovación provenientes de un Fondo para la Innovación.

### 3.12. Infraestructura y servicios de apoyo

Muchas de las propuestas planteadas se orientan a generar un entorno institucional que estimule la adopción de una estrategia de aumentos de la productividad en la empresa y a desarrollar políticas públicas que contribuyan al aumento de la productividad. Como se expusiera en secciones previas, existe un amplio campo de mejora en áreas externas a la empresa, como servicios de apoyo, infraestructura, sistema de salud de los trabajadores, y otros. En esta sección se desarrollará sólo el tema de infraestructura de apoyo, siguiendo la propuesta de García, N. (2002).

Un primer tema es la inversión en infraestructura productiva que contribuya al aumento de la productividad y competitividad. Existe un amplio margen para mejorar la infraestructura de puertos, comunicaciones, transportes, energía, etc. Un estudio del Instituto Peruano de Economía (IPE) (2002.a.) comprueba que el aumento de la inversión en infraestructura contribuye efectivamente a mejorar la competitividad de las empresas. Un segundo estudio del IPE (2002.b.) estima que se requerirán aproximadamente US dólares 18,200 millones en un decenio para contar con una infraestructura que pueda competir con las existentes en Chile y Colombia actualmente.

Dos aspectos importantes que conviene destacar son la presión sobre recursos fiscales y el efecto empleo de la inversión requerida en infraestructura. Si se hace uso prioritario de las licitaciones para concesión privada, una parte significativa del esfuerzo de inversión en infraestructura no genera presiones sobre recursos fiscales.

Respecto al empleo, una estimación conservadora hecha para este trabajo sugiere que la inversión en infraestructura de US dólares 18,200 millones antes mencionada implica una creación directa de empleo de aproximadamente 250,000 puestos de trabajo directos de un año de duración promedio, distribuidos en diez años; y alrededor de 750,000 puestos de trabajo indirectos, generados con cierto rezago respecto a los directos. En consecuencia, la promoción de la inversión privada en infraestructura pública que contribuya a mejorar la productividad de las empresas no sólo genera em-

pleos a través de la mayor competitividad de las empresas, sino que además crea una magnitud muy grande de empleos directos e indirectos paralelos. Por lo tanto es una actividad que debería ser priorizada.

Una de las omisiones de las políticas recientes es hacer mucho énfasis en la privatización de activos públicos preexistentes, y mucho menos énfasis en la inversión privada, vía concesiones, en nuevos activos. Aunque ambas cosas son necesarias, la segunda es clave por su importancia para la competitividad y su impacto sobre el empleo, ya que adiciona capital en actividades que aumentan la competitividad. Uno de los aspectos centrales es, por tanto, desarrollar una estrategia de concesiones, y programar proyectos y licitaciones de acuerdo a la misma.

La débil infraestructura productiva dificulta el acceso a una inserción externa eficaz y encarece los costos de las empresas. Así, los costos planteados por las dificultades del transporte por carretera tenderán a elevarse ante un gran esfuerzo exportador, dada la débil cobertura de las carreteras de calidad. Sólo 17% de las carreteras de la red nacional y un 4% de las correspondientes a la red departamental se encuentran asfaltadas o pavimentadas y en buen estado. (Información del Ministerio de Transportes y Comunicaciones-MTC señala que sólo el 50% de la actual red nacional de carreteras y el 8% de la red departamental, se encuentran asfaltadas o pavimentadas. Pero sólo un tercio de las carreteras asfaltadas de la red nacional y la mitad de las carreteras asfaltadas de la red departamental se encuentran en buen estado).

El transporte ferroviario no es una alternativa realista para cubrir el déficit antes mencionado en carreteras. Las líneas se caracterizan por su falta de integración y muy escasa densidad. Perú cuenta con un promedio de 13.9 Km de línea férrea por cada 1,000 Km de superficie, en contraste con 43.2 Km registrados como promedio para América Latina.

Los servicios portuarios se encuentran entre los peor dotados, más caros y más lentos de América Latina. La Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) ha establecido que los aeropuertos del país no cuentan con la posibilidad de mantener los estándares requeridos en períodos de alta densidad de vuelos. Esto es más importante de lo que pareciera si se repara que actualmente casi un 30% de las exportaciones son transportadas vía aérea, por lo que una fuerte expansión de las exportaciones enfrentará sin duda este obstáculo.

Finalmente, cabe destacar que aun cuando se avanzó en privatizaciones, el Estado peruano no ha desarrollado todavía su capacidad de regulación de los servicios de infraestructura. Sería importante avanzar en la dirección de consolidar en una agencia los servicios de las diferentes entidades reguladoras, para lograr una mayor eficacia y cobertura, y establecer para esta agencia: i)

un procedimiento de nombramiento para su directorio y gerencia que evite su dependencia del poder ejecutivo; ii) autonomía en la toma de decisiones; y iii) independencia presupuestaria.

### **3.13. La concertación para el aumento de la productividad**

En forma similar a lo anterior, García, N. (2002) sugiere que es factible –y recomendable– establecer un acuerdo marco para promover la negociación a nivel de empresa para el aumento de la productividad, en el cual se ejemplifiquen las conductas y medidas específicas que cada una de las partes está dispuesta a comprometer para lograr un aumento sostenido de la productividad durante los próximos años.

El acuerdo marco debería identificar y sugerir nítidamente las acciones y compromisos concretos susceptibles de ser cuantificados que las partes pueden negociar a nivel micro, y debería incluir un sistema de monitoreo para verificar en qué medida se está cumpliendo progresivamente con el mismo.

Por la naturaleza de muchos de los compromisos que normalmente se incluyen en un pacto nacional de productividad, su ámbito trasciende al Consejo Nacional del Trabajo, e involucra a otras autoridades de Gobierno, y no sólo al Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Esto implica que además de la discusión de diversos puntos del mismo en el seno del Consejo –lo que tenga que ver con los aspectos laborales del Acuerdo– es imprescindible llevar la discusión a un plano superior, e incluir el acuerdo de productividad dentro de las pautas del Acuerdo Nacional. La participación del Estado en este acuerdo es esencial por ese motivo, y porque es el único que puede facilitar una negociación introduciendo medidas compensatorias (por ejemplo, en mejoras del acceso a salud, educación y vivienda para los trabajadores). En esta perspectiva, mucho de lo que pueda ofrecer el Estado dependerá de una reforma fiscal, incluyendo la tributaria. Por lo que la reforma fiscal debería ser visualizada también en esta perspectiva de facilitar acuerdos para el logro de metas de productividad.

## **4. EL IMPULSO A LAS EXPORTACIONES**

### **4.1. La promoción de exportaciones**

En una sección anterior se señaló la importancia prioritaria de alcanzar un alto crecimiento de las exportaciones para dinamizar la demanda y, en conjunto con alzas de la productividad, generar empleo. Conviene además

tener en cuenta el punto de partida: el retraso absoluto y relativo de Perú en materia de exportaciones. Las exportaciones per cápita a precios constantes en 2001 eran inferiores a las de 1975. Hacia principios del siglo XXI, la composición de las exportaciones peruanas sigue estando dominada por minerales y metales, igual que cincuenta años atrás.

El aumento de la rentabilidad en transables vía incremento de la productividad y un tipo de cambio real favorable es una parte de la solución para estimular exportaciones. Pero también es necesario: i) la acción mancomunada del sector privado y del Gobierno para la prospección, ampliación y diversificación de mercados externos; ii) una estrategia de acuerdos comerciales que permita al país facilitar la entrada de sus productos en diversos mercados; iii) el fortalecimiento de un sistema de créditos pre y post embarque para el exportador, de los seguros y fianzas respectivos; iv) un impulso decisivo a la certificación de calidad de los productos y servicios exportables.

Todo el ámbito de impulso a las exportaciones es tan vital para el país, que si se desea acelerar resultados, es imprescindible una alianza estratégica entre el sector privado y el público para desarrollar coordinadamente el máximo esfuerzo de ambos en esta dirección.

¿Cuáles son los ámbitos prioritarios para el fortalecimiento de políticas?

El primero implica constatar que la institucionalidad vigente actualmente para prospección, ampliación y diversificación de mercados externos es muy débil. Se hace indispensable en este campo una agencia privada/pública que opere con criterios empresariales de forma muy dinámica. Es imprescindible que el Gobierno y el sector privado acuerden la formación de esta agencia, responsable de desarrollar vías para potenciar rápidamente la labor de prospección de mercados externos, generar y difundir información específica sobre los mismos e identificación de acciones concretas requeridas para ir superando los obstáculos para el ingreso a dichos mercados: calidad y tipificación de producto según mercado de destino, barreras administrativas o sanitarias, cadenas de distribución, etc.

En el segundo, referido a acuerdos comerciales y otros mecanismos institucionales similares, se han dado pasos muy positivos en el pasado reciente que deben ser continuados aceleradamente. La firma del Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) ofrece una significativa oportunidad que no debe desaprovecharse, ya que confecciones, textiles y muchos productos de origen agropecuario o agroindustrial se beneficiaran potencialmente con el mismo. Perú debería multiplicar esfuerzos para avanzar en acuerdos comerciales con otros países –o grupos de países– con

mercados de mayor desarrollo relativo, y simultáneamente, a través de los mismos acuerdos, que buscar un conjunto de países compitan dentro del mercado doméstico.

El tercero es que existe un amplio espacio para mejorar las actuales disposiciones y hábitos en materia de créditos pre y post embarque, y seguros y fianzas requeridos por la actividad exportadora. En la medida en que no sea viable una elevación gradual del tipo de cambio real, es más necesario aún generar mejores condiciones para los exportadores a través de estos mecanismos. El país podría beneficiarse mucho si el Gobierno estableciera y promocionara, en acuerdo con el sector privado, un sistema de alta cobertura e incidencia en este campo, al cual pueda acogerse cualquier exportador con las debidas responsabilidades.

El cuarto es la necesidad de un impulso adicional para difundir y promover la adopción de normas de tipificación y calidad de productos y servicios, y establecer procedimientos accesibles de certificación con credibilidad en el exterior y en línea con los requerimientos de los diversos mercados externos. Hacia el año 2001 no más de 250 empresas peruanas se habían acogido a procesos de certificación de calidad. La adopción de normas de calidad internacional es por lo tanto un proceso poco difundido en Perú, que por su importante repercusión para el futuro debería ser más promovido por las propias entidades empresariales sectoriales.

## 4.2. La promoción del turismo

El desarrollo del sector turismo es prioritario por tres razones: i) su enorme potencial para generar divisas; ii) su elevado efecto directo e indirecto sobre el empleo; iii) se trata de un sector en el que no existen barreras de conocimiento ni grandes innovaciones, porque las características técnicas y de organización de las diferentes actividades que lo componen son ya conocidas y dominadas en el país.

Todas las actividades involucradas en la cadena turismo implican un “know how” que el país ya tiene, o que puede adquirir a bajo costo. Por lo tanto, es algo factible sin grandes innovaciones y costos. Se trata más bien de ir reduciendo los obstáculos que se enfrentan para un despegue de este sector.

Siguiendo a Chacaltana, J. (2002), el desarrollo del turismo en Perú se acelera en 1992-98, período en el que el número de turistas crece a un ritmo tal que triplica su cantidad en cinco años, alcanzando en 1998 aproximadamente 600 mil turistas e ingresos de divisas por US dólares 920 millones. Hacia fines de los 90's, sin una política activa hacia el sector, un 40%

de las divisas generadas por las exportaciones no tradicionales eran aportadas por el sector turismo. Cabe destacar que el empleo vinculado a actividades turísticas también creció muy rápidamente, a una tasa de 15% anual entre 1992 y 1998.

El nivel de empleo generado por el sector turismo era en 1999 similar al generado por el sector construcción y equivalente a 40% del que generaba la industria manufacturera, a pesar de que se trata de un desarrollo incipiente después de muchos años de postración. Conviene agregar que como además es un generador neto de divisas, contribuye por esa vía a la generación indirecta de empleo en otros sectores. Por consiguiente, la promoción del turismo posee un potencial de incidencia sobre la creación de empleos tanto o más importante que el de la construcción, con la diferencia –a favor del primero– de que es un sector transable que contribuye también a la balanza de pagos.

Chacaltana, J. (2002) estima que entre 1993 y 1997 el turismo generó, directa e indirectamente, un promedio de 88,000 empleos por año, cifra que lo ubica entre los sectores que más inciden en el incremento de nuevos empleos.

Las proyecciones internacionales señalaban antes de los atentados del 11 de Septiembre en Nueva York, que el ritmo de expansión del turismo mundial iba a ser bastante veloz en los próximos años. A medida que quede atrás el impacto recesivo producido por dichos atentados y otras turbulencias del escenario internacional, es muy probable que esas proyecciones sigan siendo correctas, con una postergación en el tiempo.

El turismo se encuentra entre los consumos con mayor elasticidad-ingreso de la demanda, de modo que a medida que el ingreso per cápita se eleva, crece más que proporcionalmente la demanda por servicios turísticos. Una revisión conservadora de las estimaciones de la Organización Mundial del Turismo (OMT) sugiere que el crecimiento esperado del turismo mundial implica pasar de 640 millones de personas en 1999 a prácticamente el doble o más del doble hacia 2020 o antes.

En el contexto descrito, América Latina vería duplicar el número de turistas que visitan sus países en los próximos 20 años. Dado que Perú participa con el 4% del turismo internacional en América Latina y el 0.13% en el ámbito mundial, sólo el mantenimiento de esa participación implicaría pasar a 1.7 millones de turistas (o más) en 2020. Cabría agregar que con un poco de esfuerzo, el crecimiento del turismo internacional que beneficiaría a Perú sería aún mayor, más de 2 millones de turistas internacionales para el mismo año. El número de turistas recibidos por Perú casi se triplicaría en 17 años, o en un plazo menor aún si la recuperación de la industria turística mundial del impacto sufrido a partir del 11 de Septiembre se produce con más rapidez.

El punto central es que, como lo establece Chacaltana, J. (2002), no es nada claro que la oferta interna de servicios turísticos permita absorber este crecimiento. Esta incertidumbre debe ser sustituida cuanto antes por la toma de conciencia de la necesidad de mejorar la oferta de servicios y el contexto general que afecta a los turistas, y plantear medios para hacerla más elástica y adaptable a la evolución de la demanda, de mayor calidad y en un contexto de mayor seguridad para el turista.

La promoción del turismo comprende su colocación en el exterior, y un esfuerzo conjunto entre el sector público y privado para mejorar las condiciones internas para el desarrollo de un flujo turístico cada vez mayor: seguridad, actitud de la población frente al turista, infraestructura de aeropuertos, transportes y comunicaciones, etc.

El tema de seguridad personal y buen trato al turista es vital para un país que pretenda desarrollar rápidamente esta industria; debería comenzar por campañas pedagógicas a la población sobre la importancia del tema para el futuro del país; y seguir con un marco especial de seguridad turística a ser impulsado y adoptado por el Gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, con la participación de la ciudadanía.

La promoción del turismo pasa por la mayor y mejor colocación de los paquetes turísticos de Perú en el sistema de mayoreo turístico internacional, y por la promoción de proyectos turísticos que aprovechen la riqueza natural de la geografía y culturas históricas del país. Actualmente el grueso del turismo se orienta hacia el Cuzco y Macchu Picchu, cuando en el país hay atractivos históricos y naturales en muchas otras regiones.

Un factor insuficientemente explotado y que merecería la atención de esfuerzos mancomunados del Gobierno y del sector privado es el desarrollo del potencial turístico ecológico, geográfico, de aventura, etc. en la amazonía peruana. Ésta es sin duda la principal fuente de recursos, por tratarse de la mayor zona de bosques tropicales lluviosos del planeta, con sus implicancias para la diversidad de ecosistemas, flora y fauna. Perú ni siquiera ha comenzado una explotación turística a gran escala de este enorme recurso natural.

Parece también imprescindible mejorar gradualmente la infraestructura de transportes, comunicaciones, salud, hotelería, paseos turísticos y restaurantes para mejorar su adaptación a una demanda creciente y cada vez más exigente.

En las tres áreas planteadas –y probablemente en muchas más– se requieren estrategias de intervención mancomunada del Gobierno con el sector privado para generar un marco institucional que facilite e impulse las decisiones y acciones necesarias.

## 5. PROGRAMAS DE EMERGENCIA Y EMPLEO

### 5.1. Los programas de empleo y Foncodes

Aun cuando se comparta que la generación de empleo de calidad es esencialmente un tema de la política de crecimiento económico, la urgencia del problema de empleo e ingresos para los pobres en áreas marginales urbanas y sobre todo rurales, sugiere que es importante implementar programas al ritmo que los recursos permitan, orientados a crear empleos y mejorar las condiciones de vida de esos grupos.

La experiencia de muchos países de América Latina sugiere que 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: empleo y beneficios de las obras.

El trabajo de Francke, P. (2001) analiza los programas de inversión social, su focalización, filtraciones, impacto potencial y mantenimiento de las obras, tecnología, y los aspectos institucionales de dichos programas.

Francke desarrolla el tema de los programas de construcción y su efecto sobre el empleo directo e indirecto. En ese contexto, evalúa la experiencia del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), destacando todo un conjunto de ámbitos de ejecución de programas y el hecho de que en el pasado la institución no prestaba atención a la creación de empleos como vía para la reducción de la pobreza. Al analizar estos ámbitos de ejecución y sugerir una atención más prioritaria de los programas a la creación de empleo para los pobres, el trabajo antes citado establece las bases para una reorientación de Foncodes.

Es importante señalar que el Programa “A Trabajar” rural y urbano implementado en el país a partir de 2001 recoge muchas de las propuestas que emergen del análisis de Francke, P. (2001) En particular, el Programa “A Trabajar” Rural, implementado por Foncodes fue organizado sobre la base de muchas de las sugerencias contenidas en el trabajo antes citado.

### 5.2. 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 suelen ponerse en práctica al completar una etapa importante de esos

programas. La información necesaria para las evaluaciones de impacto proviene muchas veces de encuestas especiales elaboradas para dicha finalidad.

Este método, imprescindible, tiene sin embargo dos inconvenientes: i) la información que brinda es posterior a la aplicación del grueso del programa, y por consiguiente, llega tarde para reorientar aspectos decisivos de su implementación; ii) es costosa, sobre todo porque descansa en la generación de información a través de encuestas especiales, etc.

Por ambas razones, García, N. (2002.b.) plantea una metodología para la evaluación en proceso del programa “A Trabajar” Rural, basada en la información de los registros de construcción y avance de obras del propio Foncodes. Esta metodología, susceptible de ser aplicada con la periodicidad que se desee –bimensualmente, trimestralmente, etc.– permite obtener un panel de indicadores para el seguimiento del programa, útiles para su gerencia, lo que facilita su reorientación en períodos relativamente cortos de tiempo.

## 6. INFORMACIÓN Y POLÍTICAS DE EMPLEO

La presentación actual del problema del empleo como un indicador agregado de empleo que crece, se estanca o retrocede, es totalmente insuficiente para captar la evolución real del problema, y además induce a confusiones. Lo mismo sucede con la tasa de desempleo abierto. Por ello dos de los trabajos de la Red proponen complementar los indicadores habituales de empleo y desempleo con indicadores de calidad de los empleos generados, e indicadores dinámicos de empleo, que se describen a continuación

### 6.1. La calidad del empleo generado

El empleo agregado puede crecer sobre la base de un constante aumento de la informalidad, como ha sucedido en el pasado reciente; pero eso no significa que haya un mejoramiento real. También puede reducirse el empleo agregado y la informalidad, pero con un aumento significativo del empleo de calidad.

Por consiguiente, la evaluación del comportamiento del empleo no puede descansar sólo en un indicador agregado de cantidad de empleos, lo que supone aceptar la homogeneidad de todos los puestos de trabajo y la misma característica y calidad de todos ellos.

Por eso normalmente se utilizan categorías estadísticas e indicadores para medir, por ejemplo, la evolución del empleo formal e informal, lo que

supone al menos dos categorías de empleo de muy diferente productividad, ingresos, calidad del puesto de trabajo etc.

También se discute respecto a la calidad del empleo generado –en contraste con la cantidad de empleos– como una función multivariada de todo un conjunto de atributos que definen la calidad del empleo. Es poco recomendable establecer un indicador único al respecto, ya que cada persona otorgará una importancia diferente a los diversos componentes de la calidad del empleo. (Por ejemplo, algunas preferirán la estabilidad, otras el acceso a capacitación, y otras el no trabajar un gran número de horas).

En cambio es factible generar un panel de atributos que inciden sobre la calidad del empleo generado, y efectuar un seguimiento de los mismos a lo largo del tiempo. En García, N. (2002.c.) se sigue esta segunda aproximación, y se presenta un análisis de la calidad del empleo asalariado en Perú, utilizando variables explicativas de la calidad del empleo, ya disponibles en las Enaho, tales como nivel de ingreso, estabilidad laboral, acceso a seguridad social, número de horas trabajadas, carácter informal o formal del puesto de trabajo, experiencia aproximada por antigüedad, acceso a capacitación y acceso a representación sindical u otra forma de defensa de sus intereses. Este análisis contribuye a verificar, con un muy bajo costo en información, cuál es la calidad del empleo asalariado en Perú y cómo ha evolucionado en el pasado reciente. El autor citado sugiere la discusión de este enfoque práctico para generar un cierto grado de consenso respecto a las variables explicativas, como paso previo a una aplicación de seguimiento periódico que sea útil para el país.

No obstante, el mismo autor señala que una de las variables que más contribuye a crear las condiciones para una mejor calidad de un puesto de trabajo es la productividad. El problema es que dicha variable no se puede obtener de las Enaho y no está siendo medida en la Encuesta de Establecimientos. Debido a ello, una de las principales sugerencias es introducir preguntas orientadas a medir productividad en la Encuesta de Establecimientos, y agregar un conjunto de preguntas simples orientadas a evaluar la incorporación de innovaciones –de producto, proceso u organizacionales– en las empresas.

## 6.2. Indicadores dinámicos de empleo

Los indicadores habituales se basan en categorías que miden *stocks* de ocupados, de desempleados, de inactivos, etc. Pero quizás los indicadores más relevantes para entender lo que sucede en el mercado laboral son los

indicadores de flujo: de ocupado a desempleado, de ocupado a inactivo, transiciones dentro de los ocupados, etc.

Chacaltana, J. (2002.b) nos recuerda que en muchos países se ha venido utilizando un indicador dinámico clásico, la tasa de rotación laboral ( $(\text{entradas} + \text{salidas}) / \text{stock}$  de ocupados). Pero también se ha desarrollado el estudio de transiciones entre situaciones laborales, duración del desempleo, creación y destrucción de empleos, movilidad dentro del mercado laboral, etc. Para la medición de muchos de los indicadores dinámicos se utilizan encuestas panel que permiten seguir a lo individuos a lo largo del tiempo.

El mismo autor señala que sus estimaciones para Perú, efectuadas para 1999, sugieren que un 41.3% de la Población Económicamente Activa (PEA) Urbana cambia de situación laboral en el transcurso de un año, y que sólo un 39.7 % de la Población en Edad de Trabajar (PET) se encuentra ocupada todo el año. Dado que sólo 20% de la PET se encuentra inactiva todo el año, esto sugiere que sólo la mitad de la PEA habitual tiene empleo durante 12 meses seguidos.

Chacaltana, J. (2002.b.) propone el siguiente panel de indicadores dinámicos para Perú:

- A) Indicadores de transición en el mercado de trabajo, que miden dinámica y flujos al interior del mismo. Entre ellos: i) movilidad laboral general; ii) origen y destino del desempleo; iii) transiciones de educación a empleo; iv) transiciones de actividad a retiro.
- B) Indicadores de creación y destrucción de empleo: i) empleo neto (creación menos destrucción); ii) redistribución del empleo entre firmas e industrias; iii) movilidad por tamaños de empresa.
- C) Indicadores de duración por estrato: i) duración del empleo; ii) duración del desempleo; iii) número de semanas desempleadas.
- D) Indicadores de transiciones al interior de cada estrato: i) movilidad ocupacional; ii) movilidad de ingresos laborales.

## 7. LOS OBSTÁCULOS A LA EXPANSIÓN DEL SISTEMA REFORMADO DE PENSIONES

### 7.1. La afiliación y cobertura del sistema

La Red de Políticas de Empleo tuvo como centro de preocupación el aumento del nivel de vida de los activos a través del crecimiento del empleo de calidad. También desarrolló en el trabajo de Chacaltana, J., Gallardo, J. y García,

N.(2002) una propuesta para mejorar la situación de los pasivos a través de medidas para mejorar la operación del Sistema de Pensiones Reformado.

Tanto las Encuestas de Hogares como las Encuestas de Niveles de Vida registran un descenso en la afiliación al Sistema de Pensiones en su conjunto, privado y público. Entre 1991 y 2000 la tasa de afiliación al Sistema de Pensiones (SP) se reduce significativamente, tanto con relación a la PEA como en números absolutos. De acuerdo a la información de las Encuestas de Niveles de Vida (Enniv) para el Perú en su conjunto (urbano y rural) la tasa de afiliación respecto a la PEA se reduce de 26.4% en 1991 a 11.6% en 2000. (Conviene señalar que la información de las Encuestas de Niveles de Vida difiere de la correspondiente a Encuestas de Hogares, y ambas difieren también de los registros del Sistema Privado de Pensiones).

La tendencia al descenso en la tasa de afiliación se explica casi íntegramente por lo verificado en los afiliados urbanos, ya que la afiliación en el ámbito rural es prácticamente nula. Para Perú Urbano Total, de acuerdo a las Encuestas de Hogares y estimaciones efectuadas para el presente trabajo, la reducción es de 29% a 22.9% de la PEA Urbana. Esto también implica un descenso en el número absoluto de afiliados, de aproximadamente 1'870,000 a principios de la década, a 1'762,000 afiliados en 2000.

Tanto el nivel como la tendencia de la tasa de afiliación respecto a la PEA Urbana se encuentran muy influidos por lo que se verifica en Lima Metropolitana, ya que en el resto urbano del país la tasa de afiliación es bastante más débil. En Lima Metropolitana, de acuerdo a la información de las Encuestas de Hogares, el número de afiliados se reduce de aproximadamente 960,000 en 1991 a 870,000 en 2000, lo que implica un descenso en la tasa de afiliación respecto a la PEA Urbana de 40% en 1991 a 25.5% en 2000. Esta reducción en la tasa de afiliación es un efecto neto de dos tendencias contrapuestas: el descenso de 40% a 5% de la PEA en la proporción de afiliados al Sistema Público, y el aumento de 0% a 20% del Sistema Privado de Pensiones.

El descenso en la tasa neta de afiliación se explica por la reducción de la tasa de afiliación de los asalariados privados (56% a 42%), particularmente significativa en el estrato de microempresas y de los trabajadores independientes (15.8% a 5.5%) ya que la de los asalariados del sector público aumenta ligeramente en la década. Es importante resaltar que la tasa de afiliación de trabajadores independientes se reduce, cuando ésta es una de las categorías de mayor crecimiento ocupacional en los 90's.

La puesta en marcha y el tránsito hacia un nuevo Sistema Privado de Pensiones puede explicar parte de esta tendencia. No obstante, es importan-

te señalar que el principal obstáculo a la expansión del sistema reformado se explica por: i) los eventos negativos registrados en el mercado laboral durante la década del 90, y que reducen significativamente las posibilidades de afiliación y asiduidad de las cotizaciones al Sistema Reformado; ii) una concepción limitada del sistema reformado, que afecta su expansión.

Los principales eventos negativos del mercado laboral a que se hace referencia en el párrafo anterior fueron: 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, explicada por la creciente desregulación de hecho del mercado laboral; iii) la mayor proporción de contratos de corta duración, que afectan además la frecuencia de cotizaciones; y iv) el estancamiento en el crecimiento de la productividad, que pone un límite férreo a las posibilidades de mejores remuneraciones.

## **7.2. Las posibilidades de expansión del sistema y el crecimiento del empleo**

¿Cuán lejos está el Sistema Reformado de haber alcanzado los límites impuestos por los rasgos específicos del mercado laboral? O dicho de otro modo ¿cuán importante es la modificación de las tendencias expuestas del mercado laboral para permitir la expansión del SP hacia el futuro? Un primer punto a considerar es la estructura de edades de la PEA Urbana esperada para los próximos años. Como se ha expuesto, existen razones –demográficas, de participación femenina y migraciones internas– que abonan la hipótesis de un crecimiento significativo de la población joven en áreas urbanas durante el próximo quinquenio, lo que beneficiaría a la expansión del Sistema Reformado.

Pero en contra de ello se encuentran factores institucionales y de desempleo del mercado laboral. Dado que la tasa de afiliación de los asalariados públicos es elevada, conviene centrar la atención en los asalariados privados y en los independientes. El año 2000, a nivel de Perú Urbano se registraban 2'528,000 de asalariados privados. De ellos, sólo 928,000 estaban afiliados al Sistema Reformado, lo que implica una tasa de afiliación bastante baja, de 37% para el Perú Urbano. Pero al considerar la situación contractual laboral de los asalariados privados y su nivel de ingreso respecto a la línea de pobreza, se constata que los asalariados privados afiliados representaban un 69% de los asalariados privados con contrato, un 87% de los asalariados privados con contratos de una duración de un año o más, y un 78% de los asalariados no-pobres. Las tasas de afiliación sobre estas categorías redefinidas

son relativamente elevadas, y el espacio potencial para nueva afiliación es bastante más reducido.

En el caso de los independientes afiliados, ellos representan sólo un 14.5% del total de independientes al nivel de Perú Urbano. La tasa de afiliación permanece baja, a un nivel de 20%, cuando se considera a los independientes no-pobres. (Conviene recordar que los independientes no-pobres y no-afiliados son en su mayoría de bajos niveles de ingreso).

Lo expuesto pareciera sugerir que de mantenerse las actuales tendencias e institucionalidad del mercado laboral, la expansión del Sistema Reformado en términos de nueva afiliación de asalariados privados enfrenta un margen relativamente reducido. Este margen está determinado esencialmente por el crecimiento anual esperado de los asalariados privados con contratos –incluyendo el efecto reemplazo por los del sistema público al privado y el de edades mayores por nuevos entrantes– y por el escaso número de los mismos que en 2000 todavía no se ha afiliado. Recíprocamente, si es factible impulsar el crecimiento de la productividad y exportaciones a ritmos tales que eleven el crecimiento del empleo de calidad, entonces el margen de expansión en el ámbito de los asalariados privados aumenta notablemente.

Lo expuesto también señala que, de redefinirse los productos del Sistema Reformado para lograr más flexibilidad y cobertura, el mayor margen de expansión se encuentra en los independientes no-pobres en la actual situación, y con más razón en un escenario de aumento de la productividad.

Por consiguiente, existe una vinculación directa entre las posibilidades de expansión del Sistema Reformado de pensiones y la posibilidad de poner en marcha una estrategia de crecimiento y un conjunto de políticas para elevar la productividad, como las que se han descrito en las secciones precedentes de este trabajo.

### 7.3. La reforma del régimen actual

Hay evidencias fundadas para sostener que una expansión del Sistema Reformado de Pensiones requiere una reforma del régimen actual. En la actualidad la discusión sobre el sistema público de pensiones está centrada en sus implicancias para la brecha fiscal. El efecto sustitución de afiliados al sistema público de mayores remuneraciones hacia el sistema privado hizo que este último captara a los cotizantes relativamente más jóvenes y de buenos ingresos, dejando al sistema público con los relativamente más viejos y de menores ingresos. Esto último es una bomba de tiempo que tarde o temprano provocará un problema mayor. La discusión actual sobre los ries-

gos que enfrenta el sistema público está limitada a factores como la necesidad de reducir las pensiones de alto nivel como medio de reducir la brecha. Pero no se ha hecho un análisis profundo sobre el tema.

Lo expuesto hasta aquí sugiere cuatro ámbitos de acción definidos:

- i) El límite enfrentado por el Sistema Privado recomienda una modificación al actual régimen, en la dirección de establecer un incentivo al Sistema Privado para que pueda comenzar a captar afiliados de menores niveles de ingreso no incluidos en ninguno de los dos sistemas. Adicionalmente, debería también estudiarse el costo y viabilidad de transferir al Sistema Privado una parte de los actuales integrantes del Sistema Público para reducir la presión que enfrenta este sistema. El costo fiscal de esa transferencia gradual será menor, sin duda, que el derivado de enfrentar una explosión de la bomba de tiempo anticipada.
- ii) Lo anterior tiene una implicancia especial para los trabajadores independientes. Como se expuso, existe un amplio margen de afiliación de los trabajadores independientes no-pobres de ingresos bajos. Por otro lado, la legislación vigente no hace obligatoria la afiliación para los independientes. Por consiguiente, el tema central es qué mecanismo de incentivo puede establecerse para que los independientes no-pobres se afilien y coticen. Un aspecto de interés primordial para los independientes de bajos ingresos es el acceso al seguro de salud. Por consiguiente, dos posibles acciones en esta dirección son: a) asociar para los independientes el acceso al seguro de pensiones al del seguro de salud; y b) reducir al máximo los costos de acceso al seguro de pensiones para los independientes que se incorporen en un cierto período, basados en el hecho simple –estimable vía cálculo actuarial– de que una incorporación masiva tenderá a reducir costos. Conviene recordar que si la mitad de los independientes no-pobres se afilian al sistema privado en un plazo de cinco años, equivale a una potencial expansión de aproximadamente 50% en la cobertura del Sistema Reformado en ese plazo.
- iii) Los dos cambios expuestos previamente pueden sincronizarse, y hacer que la fuente de financiamiento del incentivo al Sistema Privado de Pensiones actúe como factor que introduzca un pilar solidario en un sistema sin elemento alguno de solidaridad. Esto podría lograrse financiando el incentivo a través de una cotización a tabla rasa de todos los cotizantes, o financiando dicho incentivo a través de tributación directa.
- iv) Una alternativa a considerar para manejar el nuevo sistema es constituir una corporación de derecho privado e interés público, como entidad de segundo piso, para implementar la estrategia de expansión y

financiamiento del Sistema Privado y administrarla en el tiempo. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) por sí solas tenderán a mantener su orientación actual, mientras que una entidad de segundo piso velará por la reorientación y funcionamiento del sistema redefinido, y se hará responsable por su financiamiento. Esta corporación estaría también a cargo de administrar el Seguro Público de Pensiones hasta su agotamiento en el tiempo.

#### **7.4. Estructura de mercado y competencia**

El análisis de la organización del sector de AFP y su forma de funcionamiento detecta problemas serios en la forma en que está funcionando el sistema, que confirman la necesidad de cambios no marginales para poder expandir la afiliación.

Un primer factor es la estructura altamente concentrada del mercado por el lado de la oferta, determinada por elevados costos exógenos de instalación y endógenos de inicio de funcionamiento –que constituyen una barrera a la entrada de nuevos ofertantes de servicio– y restringe la competencia.

Un segundo factor es la débil competencia entre AFP que la actual organización del sistema genera. El mecanismo de competencia es débil porque está restringido a gastos de mercadeo y a la posibilidad de quitarse clientes de unas AFP a otras. Por un lado, la elevada concentración debilita la competencia. Por el otro, las AFP tienen incentivos muy débiles para reducir sus costos operativos. Al estar impedidas de diferenciar productos, y obligadas a ofrecer sólo un tipo de plan de pensiones, se cierra el mecanismo restante –diferenciación de productos– que les habría permitido competir.

En síntesis, la competencia entre AFP está principalmente limitada a gastos de mercadeo y a la captura de clientes, que incrementa el costo por trabajador pero no expande la cobertura. Todo lo expuesto sugiere que la debilidad de la competencia en el mercado de AFP es un obstáculo para la expansión de la afiliación, y que deberían plantearse modificaciones a las actuales reglas de organización. Mientras tanto, un cambio simple que puede tener repercusiones positivas es autorizar a las AFP a operar con paquetes diferenciados de productos o planes diversos de pensiones.

El hecho de que las AFP hayan obtenido en los años recientes la “crema” del mercado a través de la sustitución del sistema antiguo, hace que en la actualidad su expansión enfrente costos crecientes e ingresos decrecientes, lo que constituye un límite a la expansión. Los costos son crecientes porque la venta de nuevos servicios implica ahora identificar, calificar y seleccionar

empresas cada vez más pequeñas –lo que eleva los costos– y con trabajadores de ingresos menores –lo que reduce relativamente los ingresos–. Adicionalmente los costos de venta actuales son elevados y no permiten afiliarse a una fracción elevada de la población. Esto último sugiere que éste es un ámbito en el que se requerirán modificaciones importantes –como los incentivos planteados en secciones anteriores– para poder expandir el sistema

#### **7.5. Rentabilidad del Sistema y del Fondo**

La evidencia sugiere un divorcio entre las utilidades de las AFP y la rentabilidad del fondo de pensiones. Las utilidades han sido elevadas para cubrir las inversiones iniciales, mientras que la rentabilidad ha sido baja, lo que no es sorprendente ante la escasa competencia.

Una comparación de la rentabilidad del fondo entre 1995 y 2001 y la rentabilidad de un activo financiero de muy bajo riesgo –como lo es un certificado de depósitos del Banco Central de Reserva del Perú– señala claramente que la de este último es significativamente más alta. Pero el problema principal es que con las actuales reglas de juego, la rentabilidad de las AFP depende esencialmente de las comisiones cobradas y de la asiduidad de las cotizaciones, pero está divorciada de la rentabilidad del fondo –excepto por el mecanismo de encaje que es un vínculo muy débil– como está diseñado actualmente. Esto reduce el incentivo para reducir costos operativos y mejorar el portafolio. La restricción que enfrentan las AFP en términos de alternativas de inversión de los fondos contribuye también a este divorcio. Además, las AFP no tienen incentivos suficientes para mejorar el rendimiento del fondo.

En esencia, deberían plantearse cambios en la dirección de: i) adoptar medidas que permitan una comisión a las AFP proporcional al rendimiento del fondo para que las utilidades de las AFP reflejen un incentivo a la eficiencia; ii) redefinir el mecanismo de encaje para vincularlo negativamente a la rentabilidad del fondo, ya que la práctica sugiere su escasa relevancia actual; iii) flexibilizar los toques, instrumentos y destinos de inversión de los fondos de las AFP para mejorar la rentabilidad.

#### **7.6. Diversificación de productos e información y trabajadores independientes**

Un aspecto esencial para expandir la afiliación es la autorización a las AFP a generar y vender planes de pensión variados. Esto permitiría adecuarse

a las diferentes características y condiciones de los afiliados y flexibilizar los instrumentos para afiliar diferentes tipos de trabajadores.

En particular, esto implica diseñar esquemas atractivos para hacer rentable y captar la demanda de trabajadores independientes y asalariados de pequeñas empresas. La conveniencia de planes diferenciados de jubilación incluye también flexibilidad en las tasas. Las tasas fijas son ineficientes porque el monto ahorrado no se adapta a las diversas posibilidades y preferencias de los beneficiarios.

Un segundo elemento a tomar en cuenta para cambios en el sistema es mejorar la credibilidad. La ausencia de una reglamentación de una rentabilidad mínima del fondo alimenta la desconfianza de los potenciales beneficiarios. Una vía importante para superar este escollo es una campaña de información respecto a la importancia de contar con un seguro de jubilación, accidentes e invalidez, que es una vía más segura que una decisión de ahorro voluntaria que en la práctica bien puede no concretarse.

## Bibliografía

---

- CHACALTANA, J., J. GALLARDO, Y N. GARCÍA (2002 a.). *Los obstáculos a la expansión del sistema reformado de pensiones*. Red de Políticas de Empleo. Lima: CIES.
- CHACALTANA, J. Y N. GARCÍA (2002 b.). *Estabilidad Laboral, Capacitación y Productividad*. Red de Políticas de Empleo. Lima: CIES.
- CHACALTANA, J. Y D. SULMONT (2002). *Políticas Activas hacia el Mercado Laboral. El potencial de la capacitación y los servicios de empleo*. Red de Políticas de Empleo. Lima: CIES.
- CHACALTANA, J. (2002 c.). *Indicadores Dinámicos de Empleo*. Red de Políticas de Empleo. Lima: CIES.
- CHACALTANA, J. (2002 d.). *El Desarrollo del Sector Turismo y el Empleo*. Red de Políticas de Empleo. Lima: CIES.
- FRANCKE, P. (2001). *Los programas de inversión social y el empleo*. Red de Políticas de Empleo. Lima: CIES.
- GARCÍA, N. (2002 a.). *Productividad, Competitividad y Empleo*. Red de Políticas de Empleo, Lima: CIES.
- GARCÍA, N. (2002 b.). *La Calidad del Empleo en el Perú*. Red de Políticas de Empleo. Lima: CIES.
- GARCÍA, N. (2002 c.). *Una Metodología de Evaluación en Proceso para el PESP-Rural Foncodes*. Red de Políticas de Empleo. Lima: CIES.
- JARAMILLO, M. (2002). *Políticas de Recursos Humanos en la Agricultura de la Costa*. Red de Políticas de Empleo. Lima: CIES.
- SIERRA, J. Y E. SATO (2002). *Políticas para Mejorar la Calidad del Empleo en las Pyme*. Red de Políticas de Empleo. Lima: CIES.