

PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO:
UN ENFOQUE ESTRATÉGICO

Norberto E. García

Índice

1. Introducción	85
1.1. Empleo y competitividad	85
1.2. Competitividad y productividad	91
1.3. Crecimiento, competitividad y devaluación real	92
1.4. Crecimiento, competitividad y empleos de calidad	94
1.5. Competitividad e innovación	95
2. Competitividad y tipo de cambio real	96
2.1. El enfoque	96
2.2. La tasa de cambio real	97
2.3. Aceleración del crecimiento económico y rentabilidad	98
2.4. Crecimiento de la inversión privada en transables y empleo	99
2.5. Devaluación real, productividad y salarios	99
2.6. La evidencia empírica	99
2.7. Apertura comercial y devaluación real	104
3. Competitividad y costos laborales	105
3.1. El enfoque	105
3.2. La reciente experiencia peruana de reducción de costos laborales	108
3.3. La expansión del empleo sin contrato	111
3.4. ¿Reducción de costos laborales elevados para generar empleo?	112
3.5. La estrategia de minimización de los costos laborales: causas y consecuencias	113
4. Competitividad y aumento de la productividad	117
4.1. Costos laborales, productividad y competitividad	117
4.2. El crecimiento de la productividad de todos los recursos	121

El presente trabajo fue terminado en octubre de 2002. El autor desea agradecer la colaboración de Henry Espinoza y de Diego García en todo lo relativo a información estadística, procesamiento y apoyo informático.

4.3. Condiciones para que el mercado laboral contribuya al aumento de la competitividad vía productividad	122
4.4. El aumento de la productividad aparente: la evidencia reciente	123
4.5. Competitividad, innovación y subsidios	127
5. Productividad y flexibilidad del mercado laboral	131
6. Productividad, ampliación de mercados externos y empleo	133
7. Productividad y rentabilidad de la inversión	135
8. El aumento de la productividad en sectores rezagados	136
9. La productividad como variable de política	138
10. Propuestas para elevar la productividad en Perú	141
10.1. Conductas y estrategias deliberadas	142
10.2. La reforma y regulación de la capacitación laboral	143
10.3. La reforma de los múltiples contratos	152
10.4. Fortalecimiento de la fiscalización	153
10.5. El reemplazo del modelo de negociación laboral	154
10.6. Mejoramiento de las relaciones laborales	155
10.7. Educación básica y formación para el trabajo	156
10.8. Los servicios de capacitación y la pequeña empresa	157
10.9. Los servicios de capacitación y la agricultura de la costa	161
10.10. La promoción de exportaciones y el turismo	164
10.11. La institucionalidad para acceder a innovaciones y su adaptación	167
10.12. Un acuerdo estratégico en torno a reglas estables para la inversión privada	169
10.13. Infraestructura y servicios de apoyo	172
10.14. La concertación para el aumento de la productividad	175
10.15. Hacia un Consejo Económico y Social	176
11. Conclusiones	178
Bibliografía	187
Anexos	
Metodológico	191
Anexo Estadístico	207

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Empleo y competitividad

El principal problema de empleo en Perú no es el desempleo abierto, que en el ámbito nacional ha fluctuado en el último decenio entre el 4% y 6%, sino el vasto contingente de la mano de obra –dos tercios de la PEA en el 2000– ocupada en actividades de muy baja productividad e ingresos.

Cuando los entrevistados por las numerosas encuestas realizadas entre 1999 y el 2002 señalan como el principal problema el del empleo, no se refieren al desempleo abierto, sino esencialmente a la ausencia de oportunidades de un empleo digno, relativamente estable y bien remunerado.

Confundir el problema de empleo de Perú con las cifras de desempleo abierto de las principales ciudades es un error grave. En la práctica, la probabilidad de obtener un empleo digno, estable y bien remunerado se refleja en la proporción de ese tipo de empleo respecto a la PEA total. Esta proporción es hoy de aproximadamente un tercio. (Un 67% de la PEA total no posee un empleo digno, estable y bien remunerado. Un 55% de la PEA Urbana y 70% de la PEA Rural se encuentra ocupada en actividades de bajísima productividad, mientras que alrededor de un 8% de la PEA Urbana y 3% de la PEA Rural se encuentra desempleada abiertamente).

Por consiguiente, la tasa de desempleo abierto urbano es una parte pequeña de la explicación de por qué la probabilidad de encontrar un empleo digno es tan baja en Perú.

Las políticas activas de empleo, si bien muy importantes, sólo pueden lidiar con una proporción muy baja del desempleo abierto y una parte aún

más baja del subempleo por baja productividad. En la actualidad, la incidencia de las políticas activas de empleo en términos de cobertura no supera al 4% de la PEA, cuando la proporción de la PEA de muy baja productividad es 67% y el desempleo abierto urbano 8.6%.

Claramente, la respuesta al desafío del empleo en Perú, por su magnitud y profundidad, se encuentra en la estrategia de crecimiento económico que se adopte. En la medida en que la misma induzca tasas mucho más elevadas de crecimiento de la inversión privada, sustentables a lo largo del tiempo, y se desarrollen actividades con significativos efectos directos e indirectos sobre el empleo, se estará cumpliendo con una de las precondiciones para acelerar la creación de empleo de calidad. La adopción gradual de esta estrategia de crecimiento económico es un hecho sobre el cual el Gobierno y actores sociales tienen una significativa incidencia. El Acuerdo Nacional establece bases, sobre las cuales es necesario avanzar nuevos pasos para ir perfilando esta estrategia y adoptando las políticas que le dan concreción.

La respuesta al problema de una vasta cantidad de empleo de baja productividad es acelerar el crecimiento de los empleos de alta productividad y mejorar la productividad de las ocupaciones de baja productividad. En este trabajo centraremos la atención en la aceleración del crecimiento del empleo de calidad –de alta productividad– en los estratos modernos de la economía.

En una economía abierta, la creación de empleos de calidad y productivos depende del crecimiento de la inversión privada, que para materializarse requerirá de condiciones apropiadas de competitividad. Esto significa que el ritmo de crecimiento de la inversión privada, particularmente en los sectores expuestos a la competitividad, dependerá de los costos de producción esperados y restantes factores que inciden sobre la competitividad de la misma.

Dicho de otro modo, además de una política de equilibrios macro, reglas del juego estables y seguridad jurídica, el crecimiento de la inversión privada depende esencialmente de la rentabilidad esperada para la misma, y de la demanda esperada por los productos que se generan con ella.

Si existe mayor riesgo y mayor inestabilidad que en las economías desarrolladas o que en otras economías emergentes, entonces será necesaria una mayor tasa de rentabilidad para estimular decisiones de inversión privada, doméstica y externa.

De hecho, es casi ingenuo plantear que un alto y sostenido crecimiento de la inversión privada se materializará sólo cuando todo el contexto para la misma sea predecible, favorable y estable, en un mundo caracterizado por incertidumbre, vaivenes y shocks de alta intensidad. Ni en el pasado –ni en el

futuro– ha habido ni habrá un mundo ideal para la inversión privada. Lo que sí es factible es generar un contexto más favorable, y sobre todo una alta rentabilidad que compense por la mayor incertidumbre y el riesgo, e induzca decisiones de inversión doméstica y externa.

La hipótesis central de este trabajo puede plantearse como sigue. En el decenio pasado y en la actualidad, el aumento de la inversión privada en transables –exportables y competidores con importaciones– ha sido muy débil excepto en minería. Una de las principales razones es la insuficiente rentabilidad de la inversión en transables requerida para: i) reinvertir difundidamente; ii) trasladar a precios más competitivos; y/o iii) atraer nuevas empresas y nuevas inversiones para transables. En lo que sigue de este trabajo, cuando el texto se refiera a aumentos en la tasa de rentabilidad, incluirá específicamente estos tres destinos posibles.

Por consiguiente, un componente estratégico esencial para la experiencia de Perú es la mejora en la competitividad y rentabilidad de los sectores productores de exportables y competidores con importaciones (transables), factor vital para desatar un empuje de inversión privada amplio y sostenido como el que se necesita.

El rápido crecimiento de la oferta neta de transables es decisivo, porque la generación de divisas es la condición necesaria para generar un alto ritmo de crecimiento económico. Un rápido crecimiento de la oferta neta de transables provee las divisas, el empuje de demanda y los requerimientos de calidad y organización necesarios para sustentar un alto crecimiento económico.

Un empuje sostenido de inversión privada en transables es la variable crítica para establecer un alto ritmo de crecimiento de la inversión total. En la medida en que el aumento de la productividad total en transables sea una variable clave para elevar la rentabilidad de la inversión privada –dado el atraso cambiario real vigente– entonces el aumento permanente de la productividad en transables es sin duda la variable esencial sobre la que debería actuar la política económica si se desea inducir el empuje de inversión privada en transables requerido para sostener el crecimiento de toda la economía.

Desde este enfoque, la creación de empleo de calidad depende del ritmo de aumento de la inversión privada en toda la economía, que a su vez es una función del ritmo de crecimiento de la inversión en transables. Y esta última depende del aumento de rentabilidad generable vía aumentos de la productividad de todos los factores –reducción de los costos unitarios– en el sector transables.

Por consiguiente, el aumento de la productividad en transables que alimenta una mayor rentabilidad y un aumento de la inversión privada tiene un

efecto positivo sobre la generación de empleo de calidad. Nótese que en este enfoque, si la política económica concentra y sincroniza sus acciones en mejorar la productividad y competitividad en transables (y, como se verá, en ampliar mercados externos), indirectamente está proveyendo el mayor de los estímulos para acelerar la generación de empleo de calidad en el ámbito doméstico.

El énfasis en el aumento de la productividad no niega la conveniencia de reducir los costos laborales no salariales, sino que admite que la disminución de dichos costos no es la vía estratégica principal, e implícitamente, que el efecto esperado de la misma sobre la disminución de los costos por unidad producida, incide a corto plazo pero no es un monto significativo a mediano plazo.

Para lograr tasas anuales de crecimiento del empleo de calidad de 4% o más, requeridas para reducir la alta proporción de empleo de baja calidad en un país cuya oferta laboral urbana crece a un ritmo superior al 3.4% anual, es indispensable que la expansión de mercados externos e internos para transables tenga lugar a un ritmo bastante más alto que el aumento de la productividad total en transables.

Existe cierto consenso en que las políticas de aumento de la productividad para los segmentos más rezagados –pequeña y microempresa urbana y explotaciones agropecuarias– contribuyen a mejorar la calidad de sus ocupaciones.

El argumento expuesto en los párrafos previos enfatiza otro punto, crítico para un diseño estratégico: que en una economía abierta, el aumento de la productividad –particularmente en transables– es un factor decisivo para la creación de nuevos empleos de calidad.

Como se verifica empíricamente en este trabajo, en los 90's las principales fuentes de competitividad y rentabilidad de los sectores transables de la economía peruana –el aumento sostenido de la productividad y la gradual elevación del tipo de cambio real– o estaban obturadas (productividad) u operaron en la dirección contraria a un aumento de rentabilidad en los sectores expuestos a la competencia (caída del tipo de cambio real).

La rentabilidad en dichos sectores se mantuvo parcialmente merced al drástico ajuste del mercado laboral, que se inicia en los 80's con una enorme caída en los salarios reales y costos laborales conexos; y se profundiza en los 90's con el descenso en los sobrecostos laborales, la reducción del costo del despido y, sobre todo, el descenso en los costos laborales promedios, a través del traslado del grueso de los asalariados a contratos laborales más económicos, pero también más inestables y precarios.

Un dato adicional es que el ajuste del mercado laboral, si bien amortiguó la pérdida de competitividad y rentabilidad originada en el estancamiento de la productividad y caída del tipo de cambio real, fue insuficiente para generar el alza de rentabilidad que habría sido necesaria para inducir un empuje de inversión privada amplio, continuo y sostenido.

Además de no deseable, parece difícil que este enfoque estratégico pueda persistir hacia adelante, ya que el desafío de construir bases estables para una democracia no es compatible con la continua precarización de proporciones muy elevadas de la población del país, que tiene lugar cuando el mercado laboral es usado como la principal variable de ajuste para la competitividad.

Existe otra razón para cuestionar la continuidad de una estrategia de crecimiento basada en la compresión de los costos de la mano de obra y la precariedad laboral: la globalización acentuó decisivamente en los 90's la competencia basada en las innovaciones de productos y de procesos, y en la capacidad de las empresas para gestionar aumentos de productividad. Por consiguiente, en los próximos dos decenios, Perú enfrenta la necesidad de iniciar el tránsito desde un enfoque de competencia basado en la reducción de los costos de la mano de obra, hacia la competencia basada en el aumento de la productividad total, la introducción de innovaciones, y la capacidad de mejorar persistentemente el cómo y qué producir. No enfrentar este desafío implica atrasarse aún más en términos de competitividad, lo que cuestionaría la viabilidad de cualquier estrategia de crecimiento.

En el pasado año y medio de gobiernos democráticos, el énfasis en la discusión de cómo activar la inversión privada fue en: i) el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos; ii) contexto y reglas estables hacia el futuro; iii) seguridad jurídica; iv) credibilidad de las decisiones gubernamentales. Implícitamente, se aceptaba entonces la continuidad de una competitividad muy acotada, basada en mantener el ajuste de los costos laborales.

La discusión del pasado año y medio omitió un tema de política pública central. Se discutió mucho sobre intervención y no-intervención, y en general, pareciera que se validó la intervención subsidiaria y promotora, y también la intervención directa para erradicar la pobreza, para desarrollar políticas sociales y para compensar a los más afectados. Pero no se discutió con suficiente prioridad lo esencial: de qué manera puede intervenir eficazmente el Estado, en alianza con el sector privado, para mejorar la competitividad de los sectores claves de la economía y establecer cimientos firmes para un desarrollo exportador y competidor con importaciones.

Es habitual suponer en macroeconomía que con las políticas monetaria, fiscal y cambiaria correctas, lograda la estabilidad, los mercados de productos

y factores tenderán a generar espontáneamente el crecimiento de las exportaciones y de la inversión que asegure las bases de dicho modelo. Se confunde así lo que es una condición necesaria con una condición suficiente. La terca realidad de América Latina –y no sólo de Perú– señala que son necesarios una intervención, una alianza estratégica y un tejido o entorno institucional apropiado, para que el ajuste de los mercados opere en la dirección correcta en un plazo realista. Y que esta intervención debe prestar especial atención a cómo se activan y potencian las fuentes de competitividad real de la economía a nivel microeconómico. (Este hecho no debería sorprendernos, ya que es más probable el éxito del nacimiento de un nuevo modelo de crecimiento si, como en cualquier parto, se interviene positivamente para hacerlo viable).

Dicho de otro modo, es necesaria la intervención activa del Gobierno para: i) generar un entorno institucional que estimule decisiones de innovación y aumento de la productividad en el ámbito de las empresas; ii) promover la infraestructura requerida por la competitividad; iii) desarrollar y sincronizar, con la prioridad que merecen, las políticas públicas que influyen decisivamente sobre la productividad y competitividad de las empresas y del país.

En esta perspectiva, es sin duda esencial que las empresas peruanas transiten gradualmente hacia estrategias microeconómicas basadas en la productividad y la innovación, para lo cual es imprescindible establecer el entorno institucional apropiado. El cambio de mentalidad en el empresariado privado peruano se acelerará significativamente con un entorno institucional apropiado.

El funcionamiento de los mercados se orientará en la dirección deseada siempre que existan las instituciones y entornos coherentes con dicha orientación. En Perú, como se verá en este trabajo, gran parte del entorno institucional que incide sobre decisiones microeconómicas de innovación y productividad, corresponde todavía al de una economía cerrada en la que se compite por precios y costos de factores, y no sobre la base de productividad e innovación.

Hay relativo consenso en que en la actualidad (mediados del 2002), la economía peruana enfrenta problemas de competitividad. El índice de competitividad microeconómica 2001 del World Economic Forum coloca al Perú en la posición número 66 en un estudio de 80 países. La información que se presenta en párrafos posteriores sugiere un considerable atraso cambiario, a lo que debe agregarse el déficit de infraestructura esencial para la competitividad, la débil incorporación de tecnología –dura y blanda– y la ausencia de prácticas empresariales difundidas de aumento de la productividad.

Hacia el futuro, el uso de la devaluación real gradual como instrumento para mejorar competitividad no es un camino fácil en Perú por razones que

se exponen más adelante, al menos en la intensidad requerida para promover la competitividad.

Si los efectos adversos fueran mínimos, sería deseable establecer una política de elevación gradual del tipo de cambio real. Pero si esto no es factible, es más urgente e imprescindible generar enfoques complementarios que tengan un efecto similar al de una devaluación real, y que no impliquen un uso intenso del tipo de cambio. Esto implica hacer énfasis en el aumento de la productividad y la innovación, y en las políticas públicas para promoverlas.

En lo esencial, esto demanda: i) generar un entorno que facilite y estimule decisiones de aumento de la productividad a nivel micro; ii) implementar prioritaria y sincronizadamente las políticas públicas que contribuyan a elevar la productividad; e iii) impulsar la infraestructura requerida por la competitividad. El enfoque estratégico sustentado en este trabajo depende de las acciones de política meso y micro en los tres frentes mencionados anteriormente.

1.2. Competitividad y productividad

Este trabajo discute una aproximación para mejorar la competitividad vía costos por unidad producida a través del aumento de la productividad de todos los factores –particularmente del trabajo– y principalmente en el sector de bienes y servicios transables, producción exportable y competitiva con importaciones. El aumento de la productividad de todos los factores implica un descenso sostenido en los costos totales por unidad de producto, y no sólo en los costos laborales.

En particular, destaca la necesidad de generar una institucionalidad que estimule la adopción de políticas de aumento de la productividad a nivel microeconómico, y la conveniencia de sincronizar diversas políticas –a nivel macro, meso y micro– en esta dirección, para promover aumentos de competitividad sustentables que no generen serios conflictos sociales.

El atraso social acumulado, la reciente apertura democrática de Perú y las promesas realizadas por los diferentes contendientes en la campaña eleccionaria que la precedió, generó un desembalse de expectativas de mejoramiento social, lo que enfrentado a los límites de una economía casi estancada generó un escenario conflictivo. Un elevado grado de conflictividad social desarticula cualquier modelo abierto y competitivo. En este contexto, reorientar el proceso de ajuste del mercado laboral en la dirección de promover aumentos de la productividad, principalmente en transables, cobra especial relevancia, ya que su contribución será decisiva para el objetivo propues-

to: mejora de la competitividad sin aumento de la conflictividad. La concertación para el aumento de la productividad y competitividad constituye un camino relevante para inducir aumentos de la inversión privada –particularmente en transables– y con ello el incremento del empleo digno.

La noción de incremento de la productividad utilizada en este trabajo es muy simple: aumento del producto por unidad de incremento de cada uno de los insumos. Similarmente, se distingue la productividad total de los factores en la empresa y los factores externos a la empresa que influyen sobre la productividad y competitividad del país.

1.3. Crecimiento, competitividad y devaluación real

En la práctica, las experiencias de apertura económica en América Latina a principio de los 80's (Chile, México y Costa Rica) evidenciaron, según García, N. (1993) la importancia de una devaluación real, por ser éste el principal mecanismo expansivo sobre el crecimiento económico a mediano plazo. No en el sentido de una condición suficiente, pero sí como una de las condiciones necesarias. A principios de los ochenta se aceptaba que la devaluación real generaba efectos contractivos a corto plazo (meses), pero que también producía estímulos expansivos a mediano plazo (dos a tres años), y los segundos superaban con creces a los primeros conforme transcurría el tiempo.

El efecto expansivo se deriva del aumento de la rentabilidad en transables provocado por una devaluación real, que estimula el crecimiento de la oferta neta de este tipo de bienes y servicios (X-M) y particularmente la inversión en estas actividades, viabilizando con ello ritmos más elevados de crecimiento económico y empleo. Por consiguiente, en la perspectiva expuesta, cualquier opción que intente suplantarse o complementar el efecto de una devaluación real, deberá tener en cuenta la necesidad de mejorar la rentabilidad de la inversión privada en transables.

No obstante, el creciente endeudamiento externo público y privado verificado en los 80's y 90's, y la mayor velocidad de transmisión y volatilidad de los mercados financieros internacionales, introdujo una calificación importante a lo expuesto en el párrafo precedente. En primer lugar, a la autoridad monetaria le resulta mucho más difícil implementar una regla de devaluación real gradual. En segundo lugar, en este nuevo escenario, una devaluación real puede desencadenar situaciones adversas por sus repercusiones sobre los activos y pasivos financieros de las empresas y su endeudamiento con el exterior y sobre la posición de liquidez en divisas del sistema financiero, lo que provocaría presiones recesivas, salida neta de flujos

financieros y/o restricción de acceso a recursos externos. Este riesgo no está presente en las experiencias que ya han “acomodado” las expectativas de los agentes a una devaluación real gradual; pero lo está en experiencias como la peruana, en la que los agentes ya están acostumbrados a un tipo de cambio real relativamente estable. Por consiguiente, en este escenario, determinar si el efecto neto a mediano plazo de una regla de devaluación real será expansivo o contractivo, pasa a ser un problema empírico. A ello cabe agregar la estimación del efecto de una devaluación real gradual sobre el equilibrio fiscal, ya que si ésta amplía la brecha fiscal significativamente, genera un escenario contractivo a mediano plazo por su incidencia sobre el riesgo país y la tasa de interés.

Finalmente, aun cuando una estimación empírica garantice que una devaluación real sea expansiva y sin grandes costos contractivos de corto plazo para la economía peruana, hay que prestar atención a cómo hacerla, ya que el Banco Central de la Reserva puede –no sin esfuerzo– orientar el tipo de cambio nominal, pero no necesariamente el real. Dicho de otro modo, cómo hacer para que el efecto de una devaluación nominal no sea trasladado íntegramente a precios, y de este modo deje el tipo de cambio real intacto. En general, la aproximación para efectuar lo que suele llamarse un “lock in” de un aumento real gradual del tipo de cambio (impedir que se licue vía precios) supone que la economía es colocada o se encuentra en situación tal que en la mayoría de los mercados es poco viable elevar precios al ritmo marcado por la devaluación.

Esto ocurre cuando la economía se encuentra en un estado recesivo – como fue el caso de Perú desde 1998 hasta mediados del 2001– o bien la devaluación nominal es precedida por una política monetaria y fiscal que mantiene firmemente contraída y bajo control la demanda doméstica e impide el alza de precios.

En el primer escenario, el asunto, nada trivial, es que en medio de una recesión, el primer efecto –contractivo– de una devaluación real tenderá a agravar durante 12 a 16 meses la recesión, y un gobierno tiene que ser bastante fuerte como para soportar durante más de doce meses las presiones que dicho escenario genere, hasta que comiencen a sentirse los efectos expansivos de la misma. En el segundo escenario, también se requiere fortaleza de un gobierno para efectuar un “lock-in” y mantener una política monetaria y fiscal muy ceñida mientras corrige el tipo de cambio, lo que es incompatible con una reactivación a corto plazo.

En consecuencia, la decisión de implementar una devaluación real – incluso una gradual– implica en primer lugar una verificación empírica del

impacto neto expansivo de la misma; y en segundo lugar, fortaleza política en el gobierno como para soportar las presiones que se dejarán sentir durante más de un año inicial, provenientes de los que resulten afectados negativamente por esa política.

1.4. Crecimiento, competitividad y empleos de calidad

El principal desafío de Perú es generar empleos de calidad por dos vías: i) acelerando la creación de nuevos empleos de productividad aceptable; e ii) mejorando la productividad e ingresos de los preexistentes.

La mejora de la productividad del empleo preexistente implica: i) el fortalecimiento de interrelaciones entre los segmentos más modernos y estructurados de las actividades que impulsan el crecimiento económico y los segmentos de menor productividad relativa para expandir la demanda de estos últimos proveniente de los segmentos formales; e ii) la aplicación de políticas específicas para elevar la productividad y modernizar a dichos segmentos formales.

La aceleración de la creación de nuevos empleos de calidad tiene como condición necesaria alcanzar ritmos elevados y sostenidos de crecimiento económico del orden del 7% anual. El elevado crecimiento de la PEA urbana, cercano al 3.5% anual, y la necesidad de reducir progresivamente la enorme masa de subempleados o desempleados –cuyo agregado supera los dos tercios de la PEA del país– plantean esta exigencia. El crecimiento debería ser liderado por las exportaciones y la inversión privada, que deberán crecer respectivamente a un 9% y 8% anual para sustentar un crecimiento económico de 7% anual a mediano y largo plazo.

El logro de tasas elevadas de crecimiento económico es en parte un problema de reglas del juego creíbles y estables que inspiren confianza para la inversión privada, lo que demanda una política de equilibrios macroeconómicos sostenida a lo largo del tiempo, como condición necesaria pero no suficiente¹, y una institucionalidad que dé seguridad a la inversión privada. Pero en parte es también un problema de mejora de la competitividad.

1 En condiciones de información asimétrica de los agentes, según Stiglitz, J. (2001, 2002), las reglas estables no serán suficientes por sí solas para que el ajuste espontáneo de los mercados impulse decisiones de inversión privada en transables en un plazo adecuado. Para lograrlo serán indispensables variables institucionales, tales como acuerdos de libre comercio con países desarrollados, un tejido institucional que facilite la adopción de innovaciones, una concertación respecto a los principales factores que influyen sobre decisiones de inversión y/o aumento de la productividad, etc.

Se ha hecho mucho énfasis en el tema de la confianza para estimular decisiones de inversión. Pero un umbral mínimo de competitividad también es esencial. Es difícil esperar un rápido aumento de la inversión privada si la economía y las empresas no mejoran la competitividad. En este sentido, el aumento de la productividad de todos los factores es una vía relevante para contribuir a este proceso, particularmente en el sector transable de la economía.

1.5. Competitividad e innovación

Es relevante hacer explícita la visión de contexto del presente trabajo. Una visión estratégica hace énfasis en la necesidad de descansar en las ventajas comparativas provistas por el tipo de recursos naturales y la abundancia de mano de obra no calificada. Otra visión estratégica enfatiza en cambio que, en el actual proceso de competencia global, las innovaciones son la principal fuente de competitividad, poniendo así el acento en las ventajas adquiribles a través de la inversión en conocimiento, innovaciones y calificación de la mano de obra. El tema, nada trivial, es que Perú –como muchos países de América Latina y el Caribe– se encuentra enfrentando el desafío de iniciar la transición de uno a otro esquema estratégico.

No hay duda de que el proceso de globalización ha contribuido al creciente predominio de la competencia basada en la innovación, hecho que probablemente se intensificará en el futuro. Pero también es cierto que países como Perú deben efectuar un tránsito gradual, desde una capacidad innovadora muy débil hacia una relativamente fuerte para poder descansar en ella con fines de competitividad. Para desarrollar ese tránsito deberá, por un lado, descansar en políticas e incentivos para aprovechar las ventajas comparativas existentes que generen el crecimiento económico; y mientras, al mismo tiempo, se inicia la introducción de políticas e incentivos para desarrollar un sistema doméstico de adopción, adaptación e innovación tecnológica –en el que interactúen empresas y entidades especializadas– con la consiguiente inversión en capital humano.

Éste es el contexto en el que se ubica el presente trabajo. Un contexto de transición como el descrito, que puede durar dos decenios, supone mantener el acento en aspectos claves del modelo pretérito, mientras se van introduciendo elementos estratégicos claves para el desarrollo del futuro modelo de inserción en la competencia global. En este contexto, el rol de la política económica es híbrido: mantener los lineamientos del modelo pretérito y, al mismo tiempo, abrir camino para sentar las bases de una competitividad basada en la innovación.

Sentar las bases del nuevo modelo de competencia implica ir formulando las políticas que el mismo irá demandando, y establecer gradualmente el marco institucional coherente con el mismo en los diversos mercados. Esto tiene implicancias para el mercado laboral, en el cual la institucionalidad y las políticas vigentes por un lado no deberían operar como desincentivos al nuevo modelo de competencia, y por el otro deberían ir generándose incentivos para el mismo, por ejemplo, en lo relativo a formación de recursos humanos y capacitación de la mano de obra.

2. COMPETITIVIDAD Y TIPO DE CAMBIO REAL

2.1. El enfoque

La noción de competitividad ha sido ampliamente discutida en la literatura, para –siguiendo a Sachs, J., Porter, M. y Warner, A. (2000)– resumirse en la actualidad en dos indicadores: i) el indicador (estático) nivel de la productividad; e ii) el indicador (dinámico) crecimiento de la productividad. A continuación se sintetizan ambos.

- i) El nivel absoluto de la productividad se encuentra determinado por el nivel tecnológico en un sentido amplio (incluyendo no sólo la capacidad de innovar y adaptar nuevas tecnologías, sino además el tipo de tecnología concretamente prevaleciente en las empresas y en su forma de competir) y el stock de capital en un sentido amplio (incluyendo el nivel educacional, la calificación y actitud de la mano de obra, y la capacidad y actitud gerencial).
- ii) El crecimiento de la productividad está determinado por el cambio tecnológico en un sentido amplio y el ritmo de aumento del capital en un sentido amplio (capital físico, equipamiento, capital humano, actitud de la mano de obra, capacidad y actitud organizacional y gerencial, etc.). Es importante destacar que dentro del capital en un sentido amplio los autores antes citados incluyen el conjunto de prácticas e instituciones de hecho y de derecho que regulan el comportamiento de las empresas.

Por consiguiente, en este enfoque la mejora de la competitividad depende del aumento de la productividad en un sentido amplio. Mientras que en el enfoque pretérito de las ventajas comparativas, dependía de su puesta en valor y de la devaluación real del tipo de cambio. El desafío en un proceso

de transición es como combinar estos tres factores. Pero si no es viable la devaluación real, la exigencia de aumentos de productividad sostenidos pasa a ser mayor.

2.2. La tasa de cambio real

La variedad de hechos y fenómenos que influyen sobre la competitividad es amplia y abarca un conjunto de ámbitos, desde una infraestructura de transporte y comunicaciones apropiada hasta una calificación adecuada de la mano de obra. Al respecto, véase Kuczynski, P.P. y Ortiz de Zevallos, F. (2001) para Perú. Uno de esos ámbitos es el de precios y costos, relevante para aquellos bienes y servicios cuya competitividad es sensible a los mismos. Los costos y precios dependen de una variedad de factores, entre ellos esencialmente –en una economía abierta– de los precios de factores y el precio de los bienes y servicios producidos domésticamente con relación a sus equivalentes en empresas o mercados externos.

En la perspectiva expuesta, un precio relativo clave para fines de competitividad vía precios y costos es la tasa de cambio real (tcr). La tasa de cambio real multilateral se define en Perú como la relación entre los índices de precios de los siete principales socios comerciales (ponderados por la participación de los mismos en el comercio exterior del país), y el índice de precios de Perú, e incluye las cotizaciones de las respectivas monedas. Su evolución afecta directamente la relación de precios de transables respecto a no transables y, con ello, la rentabilidad de la inversión en transables versus no transables.

Un segundo enfoque define el tipo de cambio real (TCR) directamente por la relación entre precios transables (Pt) y no transables (Pnt), (Pt/Pnt) .

Ya sea que estemos refiriéndonos a la tasa de cambio real o a (Pt/Pnt) , en ambos casos una devaluación real gradual mejorará la competitividad a través de un cambio de rentabilidad favorable en las condiciones para invertir e introducir nuevas tecnologías en transables, en la medida en que no exista un sobre-endeudamiento en divisas de las empresas domésticas que pueda generar una contracción significativa.

Conviene también recordar que si bien la competitividad depende de un cúmulo de factores (Sachs, J., Porter, M. y Warner, A., 2000) la tasa de cambio real es clave porque actúa como factor de ignición. Podrá haber consenso en que la infraestructura portuaria, la de transportes y comunicaciones y la capacitación de la mano de obra relevante son factores claves para la competitividad. Pero sin el efecto positivo de una devaluación real sobre el

aumento de la rentabilidad en transables –o de un aumento de la productividad con el mismo efecto– que haga muy atractiva la inversión en actividades exportables o competitivas con importaciones, es difícil esperar que se concreten las decisiones de inversión respectivas. Podemos elaborar una larga lista de factores que inciden sobre la competitividad, pero deberíamos coincidir en que uno de ellos –el aumento de la rentabilidad en transables– abre el camino a los restantes.

En el contexto planteado, un alza de la tasa de cambio real implica una compresión transitoria del crecimiento de los salarios reales y un aumento de la tasa de la rentabilidad en transables que estimula decisiones de inversión en estas actividades. La tasa de rentabilidad en transables no se reduce con el tiempo, porque la aceleración del crecimiento económico provocada por el alza en la inversión aumenta el margen de ganancias, y aun con un stock de capital creciente, mantiene elevada la rentabilidad en transables.

2.3. Aceleración del crecimiento económico y rentabilidad

Conviene subrayar que la aceleración del crecimiento económico genera un alza en la tasa de rentabilidad de la inversión privada –Woods, A. (1975)– lo que vuelve a inducir nuevas inversiones en transables y da sustentación y retroalimentación al proceso. En esencia, la tasa de rentabilidad está determinada, por el lado de demanda, por el ritmo de crecimiento de la inversión privada y de las exportaciones. Un hecho poco estudiado de las experiencias que –como Chile– han sostenido un alto ritmo de crecimiento de la inversión privada y de las exportaciones durante décadas, es que una elevada tasa de crecimiento económico mantiene una alta tasa de rentabilidad promedio. Acompañada por una política apropiada de precios relativos claves –como lo hizo Chile a través de una política de devaluaciones periódicas– esto implica mantener una alta tasa de rentabilidad para la inversión privada en transables.

Como se desprende del párrafo anterior, una vez alcanzada una aceleración sustentable del crecimiento de la inversión privada y de las exportaciones, esto incide para asegurar una tasa de rentabilidad elevada para la misma. El problema entonces está en cómo lograr el tránsito hacia el crecimiento acelerado de la inversión en transables. De ahí la importancia de la devaluación real gradual –y/o de políticas de aumento de la productividad– que incidan sobre la rentabilidad esperada en transables. Constituyen el factor que provoca la puesta en marcha y sustentabilidad del proceso. Conviene reparar que aun cuando se trate de anunciar hoy una regla de devaluación real (por

ejemplo, crecimiento de precios internos respecto a los externos, más 1 ó 2% anual) ello incide significativamente sobre la rentabilidad esperada –porque influye sobre los flujos de utilidades anuales de los próximos años– con los cuales se calculará el valor presente de la rentabilidad de la inversión.

2.4. Crecimiento de la inversión privada en transables y empleo

Es útil destacar dos hechos. El aumento sostenido de la inversión privada en transables tiene un efecto permanente –directo e indirecto– sobre la creación de empleos en transables y en no transables. En segundo lugar, la aceleración del crecimiento de la inversión privada en transables expande la oferta neta de transables –crecen las exportaciones y la producción competitiva de importaciones respecto a exportaciones– reduciendo con ello la restricción de divisas, lo que viabiliza la aceleración del crecimiento. Por esta segunda vía se hace posible un manejo más suelto de las políticas monetaria, fiscal y de ingresos –permitiendo un crecimiento adicional– lo que contribuye también a la aceleración del crecimiento económico, y con ello al del empleo.

2.5. Devaluación real, productividad y salarios

Habitualmente se suele descartar una devaluación real gradual por su efecto negativo sobre salarios reales, tema de importancia central en una situación de atraso salarial como la registrada en Perú. Un retraso salarial sería así el espacio necesario para introducir una devaluación real. Pero este razonamiento supone un crecimiento nulo en la productividad factorial. En presencia de un crecimiento positivo y significativo de la productividad –digamos de entre 3% y 4%– ése es el margen que se tiene para devaluar en términos reales sin efecto negativo sobre los salarios. Por consiguiente, las políticas que incidan sobre el aumento de la productividad tienen un impacto directo sobre competitividad, pero también uno indirecto: hacen más viable una devaluación real gradual porque evitan su efecto negativo sobre salarios reales.

2.6. La evidencia empírica

¿Cuál ha sido la evolución a mediano plazo, en el pasado reciente, de la tasa de cambio real (multilateral y bilateral) y de la relación de precios transables respecto a no transables en Perú? El gráfico N° 1 que sigue a continuación,

los cuadros números 1 y 2 y el gráfico N° 2 del Anexo Estadístico dan respuesta a esta pregunta. Las series respectivas fueron construidas con la información disponible del Banco Central de la Reserva del Perú. Como se desprende de los cuadros y gráficos mencionados, cuando se analiza la evolución de la tasa de cambio real multilateral entre el primer trimestre de 1986 y el primer trimestre de 2002, se concluye que en dicho período se produce una caída de 66% en la tasa de cambio real multilateral (utilizando índices = 100 en 1994).

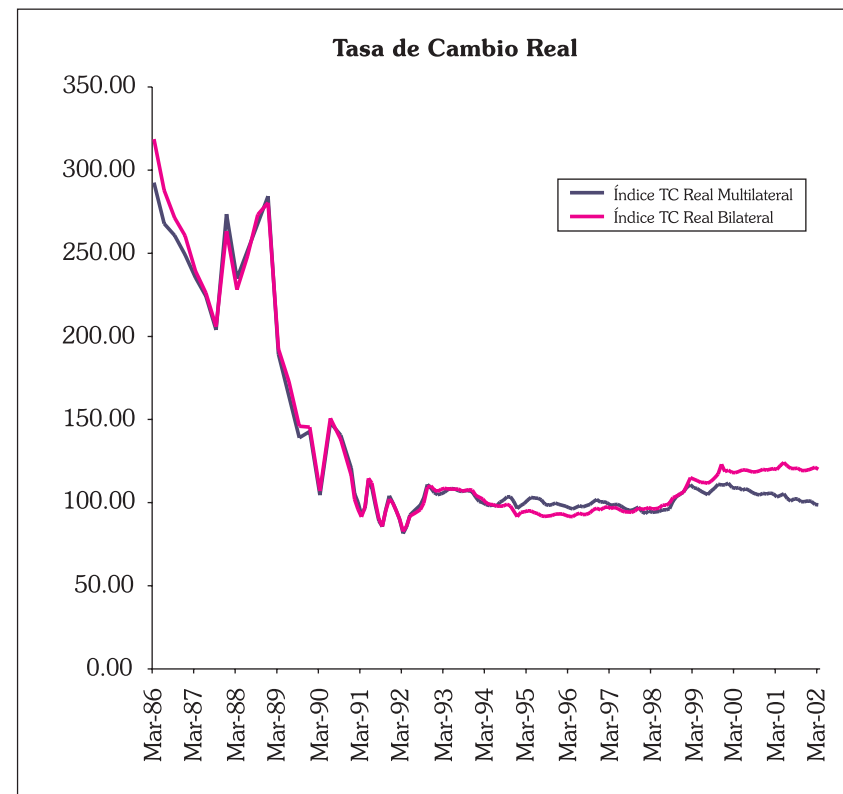
El grueso de este descenso tiene lugar en 1986-90, a pesar de la fuerte devaluación registrada a mediados del 90. La fuerte devaluación real de mediados del 90 fue neutralizada por las alzas de precios que la precedieron y acompañaron, como puede observarse en el gráfico N° 2 del Anexo Estadístico. Complementariamente, entre el primer trimestre de 1991 (ex-post shock estabilizador) y el primer trimestre de 2002 se registra una caída de 1% en la tasa de cambio real multilateral. La caída habría sido mayor de no haberse producido un salto en la tasa de cambio del sol respecto al dólar, a consecuencia de la incertidumbre generada por la crisis política entre fines de 1999 y mediados de 2001.

Naturalmente, este comportamiento entre puntas comprende variaciones al interior del período. Pero la tendencia es la expuesta.

Por consiguiente, un producto exportable o competitivo con importaciones que tenía una rentabilidad de 100 a principios de 1986 –si se considera sólo el efecto del tipo de cambio real– ve reducido dicho margen a 34 a principios de 2002. En conclusión, en los 90's el efecto del rezago en la tasa de cambio multilateral sobre la rentabilidad de las empresas en transables fue muy elevado.

La tasa de cambio real bilateral respecto al dólar americano registra también un descenso de 62% entre el primer trimestre de 1986 y el primer trimestre de 2002 (véase el Anexo Estadístico). Dentro del período, la totalidad de la caída se verifica en 1986-90. Entre el primer trimestre de 1991 y el mismo trimestre de 2002, la tasa de cambio real bilateral se eleva en un 26% –lo que no alcanza a neutralizar la caída del subperíodo previo–. Como puede constatar en el gráfico N° 1, la tasa de cambio real bilateral se eleva desde fines de 1999 hasta mediados de 2001 como consecuencia de la incertidumbre asociada al proceso político. Esto implica, como se ha anticipado antes, que la tasa de cambio real multilateral habría caído aún más que lo expuesto en los párrafos anteriores de no haberse registrado esta burbuja en la tasa bilateral, inducida por la incertidumbre.

Grafico N° 1
Perú. Tasa de Cambio Real, Multilateral y Bilateral.
1986- 2002. (1994 = 100)



Este descenso en el tipo de cambio real multilateral y bilateral se proyectó en la relación de precios transables respecto a precios no transables (Pt/Pnt) que, como ya se ha expuesto, suele también ser utilizada como indicador del tipo de cambio real (TCR). Como se desprende del cuadro N° 2 y del gráfico N° 2 del Anexo Estadístico, dicha relación registra un descenso de 68% entre el primer trimestre de 1986 y el mismo trimestre de 2002. También aquí la caída más significativa en la relación (Pt/Pnt) tiene lugar en 1986-90, un 65%. En 1991-2002 la caída persiste, pero es de menor intensidad: 2.8%. Dicho de otro

modo, considerando sólo el efecto de la caída del tipo de cambio, un producto promedio en transables que generaba a principios de 1986 una utilidad de 100% respecto al promedio de utilidades del sector no transable, a principios de 2002 estaba generando una utilidad de sólo 32% respecto al promedio de utilidades del sector no transable. La caída relativa y absoluta de la rentabilidad en transables registrada según estas cifras fue muy elevada y muy rápida. Si las cifras expuestas son correctas, el efecto sobre las posibilidades de competir de las empresas peruanas –excepto las mineras y del sector energético– tiene que haber sido –y sigue siendo– sumamente negativo.

Un factor que morigeró el efecto negativo del atraso cambiario sobre la rentabilidad real en transables es, como ya se mencionó, la caída en la participación de los salarios –y costos laborales en general– por unidad de producto que tuvo lugar desde los 80's en adelante. A título de ejemplo, el salario real (obreros) en la industria manufacturera era en 1990 equivalente a un 34% del registrado en 1980; y aunque se produce una recuperación, el año 2000 seguían siendo sólo un 42% de los pagados en 1980. En el caso de empleados en la industria, el descenso acumulado neto en 1980-2000 es inferior al de los obreros. Esto es, para el decenio de los 90's, los salarios reales en la industria operaron en promedio a un nivel 60% más bajo que en 1980. El dato anterior es importante porque además la industria se acerca al promedio del sector transable.

La caída en los costos laborales por unidad de producto en transables se explica entonces por la enorme reducción del salario real verificada en los 80's y trasladada hacia los 90's, por los cambios de composición del empleo hacia contratos con costos laborales más bajos y por el descenso en los sobre costos laborales registrados en los 90's. Esto explica por qué se registró en los 90's un descenso en la participación de los salarios y otros componentes de costos, en el producto del sector transable, que se agrega a la reducción que tuvo lugar en el segundo quinquenio de los 80's. (En la sección 3.2. de este trabajo se cuantifica este impacto). Esto amortiguó la incidencia del atraso cambiario sobre rentabilidad en transables, aun cuando el signo y magnitud de su impacto original siguen siendo relevantes.

La información empírica presentada no pretende medir con exactitud la magnitud del rezago cambiario en Perú. Sólo busca destacar que el mismo es significativo e incidió en los 90's, aunque los descensos en costos laborales por unidad de producto verificados en los 80's y 90's impidieron que se manifestara con toda su intensidad sobre la rentabilidad de las empresas. Desde el punto de vista de la política económica, la necesidad de desarrollar políticas compensatorias de la caída del tipo de cambio real es evidente,

tanto si la caída es del 40% como del 35%. La diferencia estará en la magnitud anual del ajuste y en el número de años para completarlo.

También es oportuno recordar que el rezago cambiario no se inicia a mediados de los 80's. En Mognillansky, G. (1996) se estima, sobre la base de series estadísticas del FMI, que el tipo de cambio real declinó en un 70% entre 1978 y 1994. Esto concuerda con las cifras antes presentadas.

Por consiguiente, puede concluirse que uno de los precios relativos claves que regula la competitividad de la economía peruana, se encontraba significativamente atrasado durante toda la década de los 90's y principios de 2000. Esto tiene que haber afectado la competitividad de las empresas, excepto probablemente las mineras y extractivas en general que son menos sensibles a las variaciones de la tasa de cambio real, aun cuando dicha incidencia fue absorbida vía reducción de los salarios y otros costos laborales relacionados por unidad de producto.

Los hechos señalados afectaron seriamente el desempeño del mercado laboral. Pero además afectaron negativamente las decisiones de inversión privada en exportables y, sobre todo, producción competitiva con importaciones, donde el margen de ganancias y rentabilidad eran menores. Dicho de otro modo, la hipótesis que puede plantearse es que la reducción en costos laborales fue suficiente para mantener en positivo la rentabilidad de las empresas en transables, pero a un nivel muy bajo como para superar la elevación de la aversión al riesgo y de la incertidumbre que caracterizan al período. Con esa rentabilidad, las empresas en actividades transables –excepto las mineras y extractivas en general– podían mantenerse, pero no desarrollar esfuerzos significativos y sostenidos de inversión.

No deja de ser curioso que un modelo que pretende insertar a Perú en la economía internacional en forma más competitiva, descuide tan significativamente uno de los factores esenciales para la competitividad.

Conviene agregar que el retraso cambiario ha sido experimentado en América Latina en diversas experiencias, en diferentes subperíodos de los 90's. En distintos años de esa década, en Ecuador, Colombia, Honduras, Uruguay, Venezuela y Argentina se producen caídas significativas del tipo de cambio real, casi todas ellas explicadas por la estrategia de reducir la tasa de inflación retrasando el tipo de cambio. En todas las experiencias –particularmente en la de Argentina– los problemas generados por el atraso cambiario fueron muy significativos. Más aún, la política de retraso cambiario no ha sido patrimonio de los países de América Latina. En diversas experiencias de fuera de la región se registra algo similar. Véase al respecto, por ejemplo, Matthew, J.W. (1998).

2.7. Apertura comercial y devaluación real

Un punto adicional tiene que ver con la política de tasa de cambio real y la apertura comercial. La literatura coincide en que en los períodos de apertura –en los que se reducen aranceles y eliminan las medidas administrativas sobre importaciones– la tasa de cambio real debería elevarse para impedir que la tasa de protección efectiva sobre utilidades caiga muy bruscamente e inhiba decisiones de inversión en transables. Sobre el particular, ver García, N. (1993); Edwards, S. (1994). Las experiencias exitosas de apertura y crecimiento en América Latina (Costa Rica, Chile, México) han aplicado, entre otras cosas, esta aproximación.

Esto refuerza lo expuesto en las secciones previas, ya que la puesta en marcha de la apertura comercial a principios de los 90's tiene lugar con un tipo de cambio real relativamente bajo y en descenso. Es exactamente lo inverso a lo que una política racional de apertura recomienda, y lo que las experiencias exitosas de apertura aplicaron en la práctica. Una apertura comercial implica un descenso en la tasa de protección efectiva sobre la rentabilidad. Para evitar su efecto negativo sobre la inversión privada, lo aconsejable es elevar “pari passu” la tasa de cambio real. En Perú, la reducción de aranceles y la eliminación de medidas administrativas que afectaban las importaciones no se ve acompañada por un aumento significativo del tipo de cambio real, porque implícitamente la caída en costos laborales por unidad de producto había “hecho espacio” para operar con una tasa de cambio real atrasada.

Por el contrario, en la experiencia peruana la apertura es acompañada con un descenso del tipo de cambio real. De hecho entonces, la apertura implementada con ese criterio implicó un significativo descenso en la tasa de protección efectiva sobre utilidades, por la interacción entre las medidas dirigidas a reducir la protección y una tasa de cambio real baja y en descenso. Dicho de otro modo, el descenso en el margen de ganancias y rentabilidad en transables, provocado por la apertura con una tasa de cambio real baja –por ejemplo en la industria manufacturera– tiene que haber sido mayor que el provocado por la sola caída de la tasa de cambio real, ya que al efecto negativo de esta última se agrega la reducción de la protección arancelaria y administrativa sobre el comercio exterior.

Un corolario de lo expuesto es que la presión negativa sobre muchas actividades y empresas y sus repercusiones sobre el empleo –atribuida en la discusión cotidiana a la apertura comercial– tiene mucho más que ver con la manera cómo fue realizada en el primer quinquenio de los 90's (tipo de cam-

bio real muy bajo y ausencia de una secuencia) que con la apertura misma. Y que el atraso relativo en costos laborales y posterior reducción adicional implican una vía para compensar la pérdida de rentabilidad provocada por la apertura y la caída del tipo de cambio real. Pero esto significa aceptar un enorme deterioro del mercado laboral –con todas sus implicaciones– para soportar la situación creada.

Un segundo aspecto de la estrategia de apertura que generó repercusiones durante los años siguientes fue la decisión de implementar simultáneamente: i) el ajuste fiscal, externo y de estabilización; ii) la apertura comercial; e iii) la apertura financiera. La experiencia en procesos de apertura recomendaba una secuencia en el tiempo de esas tres políticas y tres etapas. Véase García, N. (1993) y Edwards, S. (1994) para una discusión de este tema. Al mezclar las tres, el objetivo competitividad se mezcla con el de estabilización, priorizándose este último en detrimento de la tasa de cambio real, con lo que el influjo de divisas sin ningún tipo de regulación afecta las posibilidades de elevar el tipo de cambio real.

Un eventual argumento teórico para discutir lo expuesto podría ser que el rezago cambiario fue sobre-compensado por el aumento de la productividad. No obstante, como se verá en una sección posterior, la escasa evidencia empírica apunta hacia lo contrario.

3. COMPETITIVIDAD Y COSTOS LABORALES

3.1. El enfoque

En esta sección sintetizaremos cuáles son las vías a través de las cuales el ajuste del mercado laboral puede contribuir a mejorar la competitividad y cuál fue la adoptada en los 90's en Perú. En el texto se desarrollará el enfoque y evidencia empírica para el país. En el Anexo Metodológico se puede consultar un modelo simplificado elaborado con el mismo propósito.

Como puede constatarse en las ecuaciones (1), (2) y (3) del Anexo Metodológico, en una economía abierta y pequeña como la peruana, el tipo de cambio real está definido como la relación entre los precios de transables y no transables.

Los precios de transables están determinados por los precios externos y la tasa de cambio nominal. Los precios de no transables vienen determinados por la oferta y demanda por no transables. Esto implica que un crecimiento del gasto doméstico más rápido que el de la oferta de no transables

tenderá a elevar el precio de no transables respecto al de transables, y con ello generará un descenso del tipo de cambio real.

Así, por ejemplo, un aumento excesivo del gasto público en construcción que induzca una sobre-expansión del gasto doméstico en no transables, tenderá a reducir el tipo de cambio real con elevación relativa de precios de no transables. A la inversa, bajo ciertas condiciones, un descenso del gasto público contribuiría a mejorar la competitividad. Sobre el particular, véase Agenor, P. R. and Aizenman, J. (1994). (En un modelo agregado, un rápido aumento del gasto público elevará el déficit. La colocación interna de bonos para financiarlo restará liquidez doméstica y presionará a la baja el tipo de cambio real; alternativamente, la colocación en el exterior de los bonos implica un influjo de divisas que también presionará hacia la baja el tipo de cambio real). El aumento del gasto público tenderá a elevar los precios de no transables –y reducir con ello el tipo de cambio real– en la medida en que la magnitud del mismo sea elevada y la elasticidad de la oferta de no transables relativamente baja. No cabe esperar esto último en situaciones de recesión acumulada durante varios años, como fue el caso de Perú en 1998-2001, por lo que aumentos moderados del gasto público tenderán a generar incrementos de la oferta real de no transables.

Como se ha mencionado, la elevación gradual de la relación de precios de transables respecto a no transables es indispensable para el aumento de la competitividad, para generar un alza en la rentabilidad en transables y orientar las decisiones de inversión privada –y flujos de recursos– hacia transables. En este enfoque, este aumento absoluto y relativo de la rentabilidad en transables es una condición necesaria –no suficiente– para estimular la expansión de la oferta neta de transables (exportables menos importables).

En una economía pequeña y abierta, la defensa de una cierta meta en materia de tipo de cambio real es importante, y sólo puede ser alcanzada en la medida en que las políticas monetaria y fiscal –y no sólo la cambiaria– tengan en cuenta dicha meta. Más aún, la regla para la política monetaria en ese contexto deja de ser la tasa de inflación y el crecimiento del producto, y pasa a ser la evolución del tipo de cambio real y la tasa de inflación de largo plazo, como se explica en Ball, L. (1998).

Si en lugar de elevarse, la relación de precios transables/no transables se contrae, aun en contextos de baja inflación esto afectará el margen de ganancias y la rentabilidad en transables y se enfrentará un problema de competitividad. En la experiencia peruana, esta caída en el tipo de cambio real no afectaría a la inversión en minería e hidrocarburos, cuya rentabilidad está determinada por otros factores. Pero incidiría negativamente en las posibilidades y tiempo

requerido para diversificar la oferta exportable y, sobre todo, impediría la expansión de la producción competitiva con importaciones.

Supongamos que se verifica una caída en el tipo de cambio real como tuvo lugar en Perú. ¿Tiene el mercado laboral algún rol para enfrentarla en el proceso de ajuste?

En las ecuaciones (4), (5) y (6) del Anexo Metodológico puede constatarse que una primera alternativa de ajuste es reducir los costos por unidad de insumos en transables, para reponer la competitividad perdida y reconstituir el margen de ganancias en transables. En esta alternativa, los requerimientos de insumos o recursos por unidad producida se suponen constantes, y por lo tanto el ajuste descansa en una combinación variable de: i) reducción de los costos laborales por unidad de trabajo; ii) reducción de la tasa de interés nominal relevante; iii) en menor medida, reducción de los precios de no transables utilizados como insumos en transables; iv) en menor medida, reducción de las tasas arancelarias y otros factores que inciden en el costo del componente importado.

La reducción de la tasa de interés está sólo parcialmente bajo el control de la política económica interna, ya que la misma está determinada esencialmente por la tasa de interés externa, los costos operativos y posición del sistema financiero y la tasa de riesgo país. Lo que puede hacerse es inducir un descenso en costos operativos convirtiendo en competitivo el mercado bancario, contribuir a mejorar la posición del sistema financiero y desarrollar una política macro sana para reducir la tasa de riesgo país. Pero si existe una tasa de interés externa elevada, esto afectará la tasa interna, como sucedió en los 90's.

La reducción de precios de no transables usados como insumos implicaría una contracción del gasto público, con sus implicancias. El recorte de aranceles y otros factores que inciden en el costo del componente importado en la producción de transables no es una medida a la que pueda acudir, ya que suele estar comprometida por decisiones y negociaciones de mediano plazo.

Por consiguiente, en un contexto como el descrito, el peso del ajuste se concentra en la reducción de los costos laborales por unidad de trabajo. Cuanto más rígidos sean los restantes componentes de costos, mayor será la necesidad de comprimir costos laborales.

Lo expuesto en el párrafo previo es la vía adoptada en Perú en los 90's para reponer el deterioro de la competitividad provocado por la apertura comercial con una tasa de cambio real baja y una tasa de interés elevada. De hecho, fue también la vía adoptada en otras experiencias. El punto clave en

este enfoque es la existencia de suficiente flexibilidad en el mercado laboral como para obtener un descenso en los costos laborales por unidad de trabajo en un plazo relevante.

Como se desprende de lo expuesto hasta aquí, en el contexto del enfoque que se viene discutiendo el descenso del costo laboral por unidad de trabajo y un nivel de gasto público que no alimente una sobre-expansión de la demanda doméstica son las vías para reponer competitividad. El primero permite reconstituir márgenes de ganancia en transables, al menos parcialmente. El segundo busca elevar la relación de precios transables / no-transables y aumentar el tipo de cambio real. Ambas medidas intentan reponer el margen de ganancias en transables y restablecer competitividad.

3.2. La reciente experiencia peruana de reducción de costos laborales

La estrategia de minimización de costos laborales por unidad de trabajo responde a un contexto económico y social y a una determinada visión de las empresas. En los 80's se registra una drástica caída de los salarios reales, y con ello de los costos laborales calculados como múltiplo del costo salarial. En los 90's se introducen, como se expusiera anteriormente, una estabilización de "shock" y la apertura comercial y financiera con un tipo de cambio real bajo y una elevada tasa de interés real. Esto comprimió el margen de ganancias en transables e hizo insuficiente el espacio generado por la reducción salarial de los 80's.

La reforma laboral permitió restablecer parcialmente dicho margen e introdujo un descenso en el costo del despido no arbitrario. Más importante aún, estableció una multiplicidad de contratos flexibles y temporales con menores costos de contratación. El poder de negociación de los sindicatos se redujo abruptamente por múltiples factores, cayendo el porcentaje de sindicalización de los asalariados de 39% a 7%. Se redujeron también los sobrecostos laborales. Pero sobre todo, la discusión pública que precedió, acompañó y se mantuvo después de la reforma laboral hasta el presente, legitimó la idea de que para mejorar competitividad y elevar la producción y el empleo era necesario flexibilizar los contratos laborales y reducir los costos laborales por hora por todas las vías posibles.

Muchos agentes captaron este mensaje como la legitimidad de la desregulación de hecho: entendieron que ahora era más fácil contratar un trabajador sin contrato o "en negro", que es la manera de alcanzar los costos laborales más bajos.

En la práctica, entonces, la estrategia de reducción de los costos laborales sirvió para dar a las empresas una válvula de escape –parcial pero importante– frente a las presiones de la apertura con un tipo de cambio real bajo y una tasa de interés elevada. Esta visión validó, en forma no premeditada, la expansión de la desregulación de hecho, y no sólo la flexibilidad de derecho. Esto es, la expansión de los ocupados sin contrato, no registrados o "en negro".

Las dos principales vías a través de las cuales se impulsó un descenso de los costos laborales por hora fueron la reducción de sobrecostos laborales y el desplazamiento masivo de proporciones muy grandes de la fuerza laboral hacia modalidades contractuales de menores costos.

Respecto a la primera vía, en los 90's y hasta la actualidad, el argumento era que los "sobrecostos" laborales no-salariales son muy elevados en Perú y había que reducirlos. La evidencia empírica respalda esta hipótesis, ya que Perú se encontraba entre los países con un sobrecosto laboral más elevado. Así, en Martínez, D. y Tokman, V. (1999) se detecta que en 1996 Perú tenía obligaciones a cargo del empleador equivalentes a un 65% del salario bruto, en contraste con cifras inferiores al 50% para la mayoría de los países de América Latina. (El porcentaje estimado para Perú no incluye el aporte para el seguro de pensiones, porque en esa fecha ya no constituía una carga para la empresa). En forma coherente con este diagnóstico, en los 90's se implementaron varias reducciones de sobrecostos laborales por un total de aproximadamente 7 puntos de por ciento.

Respecto a la segunda vía, existe una clara racionalidad al desplazar contrataciones hacia costos contractuales más bajos. Hacia 1996 el costo laboral en la industria manufacturera era de US 2.1 Dls. la hora para un contrato permanente. Pero de acuerdo a Martínez, D. y Tokman V.(1999) descendía a US 1.37 Dls. para contratos de un año de duración y a US 1.1 Dls. para un trabajador contratado "en negro" o sin contrato.

El desplazamiento de ocupados hacia contratos con menores costos es muy significativo. En el decenio de los 90's, de acuerdo a Chacaltana, J. y García N. (2001), y en forma consistente con los cambios institucionales, la proporción de los asalariados privados con contratos flexibles aumenta de 25.8% a 32.0%. Pero de manera no prevista por la reforma, la proporción de los asalariados privados con contratos "en negro" se eleva desde 33.2% en 1991 hasta 46.8% en 2000. Ambos fenómenos explican por qué la proporción de asalariados privados con contratos permanentes o indefinidos se reduce desde 41.0% en 1991 hasta 21.3% en el 2000. Mientras que el agregado de contratos flexibles y no registrados se eleva desde 59% hasta un 79% en 2000.

Las cifras previas no incluyen a los trabajadores subcontratados con Registro Único del Contribuyente (RUC), lo que implica la venta de un servicio y no una relación laboral, costumbre que se extendió rápidamente en los últimos años. Tampoco computan el uso repetido de contratos temporales para un trabajador estable, que suele tener que firmar su renuncia en blanco para ser contratado. Por lo tanto, subestiman la gravitación de los contratos precarios.

El impacto de este cambio de composición del empleo por tipo de contrato sobre el costo laboral promedio fue muy grande: el costo laboral real por unidad de trabajo declinó por este motivo, en el sector transable, en un 14% en la década del 90. Si se agrega a ello el descenso que tuvo lugar en los costos por reducción de salarios y rebaja de sobrecostos laborales, el costo laboral por unidad de producto en la industria manufacturera se redujo en más de un 60% entre mediados de los 80 y fines de la década del 90. El costo en la industria es una buena “proxy” del correspondiente al promedio del sector transable.

El principal fenómeno fue sin duda el fuerte aumento de los trabajadores con contratos “en negro”. Este último concepto es medido estadísticamente a través de las Encuestas Nacionales de Hogares (Enaho), computando todos los asalariados que declaran no tener contrato y no cotizan ni al seguro de salud ni al de pensiones.

En síntesis, el desplazamiento de las contrataciones hacia menores costos laborales es muy pronunciado y con fuerte incidencia sobre el descenso de costos laborales. A fines de los 90's, un 79.0% de los asalariados privados estaba con contratos “en negro” o con contratos flexibles, y dos tercios de estos últimos eran de una duración inferior al año.

No es necesario precarizar un porcentaje tan alto del mercado laboral para hacerlo flexible. No es imprescindible afectar a un 80% de los asalariados privados para flexibilizar el mercado laboral. Pero sí es necesario hacerlo si se lo percibe como la única vía para reponer una caída significativa en márgenes de ganancia o lograr un nivel aceptable de ganancias. Pero aun en la perspectiva de los defensores de la flexibilización, está ausente la noción de “dosificación”, tan vital en las ciencias física, química, medicina, etc. En estas ciencias es impensable prescribir una solución (por ejemplo un medicamento) en tal magnitud (dosis) que destruya el problema (mate al enfermo) en lugar de resolverlo. Sólo en el ámbito de las propuestas de flexibilidad y desregulación pareciera verificarse esta tendencia a soluciones no dosificadas que terminan destruyendo segmentos e instituciones apreciables del mercado laboral.

En España, una de las pocas experiencias de fuera de América Latina que en 1983-96 introduce múltiples contratos para flexibilizar, los ocupados con contratos flexibles alcanzan a un 32% del total. A partir de 1997 –y hasta el presente– España abandona parcialmente la multiplicidad de contratos como vía de flexibilización, y adopta la capacitación y el aumento de la productividad como una de las estrategias de competitividad.

3.3. La expansión del empleo sin contrato

¿Por qué se expanden tan rápidamente los contratos “en negro”? Un primer motivo es el proceso casi pendular de legitimación que valida no sólo la flexibilidad del mercado laboral, sino también su desregulación.

Un segundo factor es la ausencia de fiscalización. En los 90's, la labor de inspección del Ministerio de Trabajo es prácticamente abandonada, lo que equivale a una señal en la dirección de que es factible evadir el cumplimiento de la legislación laboral y de la seguridad social sin costo alguno para la empresa. Ya en la etapa del Gobierno de Transición y del nuevo Gobierno Democrático, el Ministerio de Trabajo cuenta con 300 inspectores –con una organización y tecnologías anticuadas– para fiscalizar miles de empresas. La información disponible de su actividad sugiere que se llega a inspeccionar a no más del 3% a 4% de los establecimientos registrados, que son una fracción de los establecimientos existentes, en contraste con el 30% de los contribuyentes registrados, fiscalizados anualmente por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Más aún, el grado de fiscalización sobre la pequeña y microempresa es casi inexistente.

Por otro lado, el Gobierno no desea aplicar medidas costosas sobre estos segmentos –prefiere una estrategia más pedagógica– porque está consciente de que en ellos se concentra el grueso del incremento anual del empleo. Más aún, el bajo nivel de productividad y acceso a recursos con los que está operando la microempresa, hace poco viable que la misma pueda enfrentar los costos laborales de un contrato permanente y de la seguridad social.

Un tercer motivo es el rápido aumento del empleo en la pequeña y microempresa. Dado que es en este segmento donde tiende a ser más alta la evasión y la elusión, su expansión también implica un aumento de los contratos “en negro”. Así, según García, N. (1999), entre 1991 y 2000 se eleva desde 53% a 74% la proporción de asalariados con contratos “en negro” en la microempresa respecto al total de contratos “en negro”.

3.4. ¿Reducción de costos laborales elevados para generar empleo?

En la práctica, las medidas tendientes a reducir sobrecostos laborales y desplazar mano de obra hacia contratos de menor costo laboral fueron implementadas aduciendo lo elevado del costo laboral en Perú y el beneficioso impacto sobre el empleo. Pero ambas cosas son contradictorias con la evidencia empírica.

La evidencia empírica señala que Perú se encuentra a mediados y a fines de los 90's entre los países con menores costos laborales por hora, tomando como referencia los costos laborales estándares en Dls. corrientes en la industria manufacturera, dado que la industria tiende a aproximarse bastante al promedio del sector transable. (Véase al respecto el cuadro N° 1 en páginas posteriores). Si en lugar de tomar los costos estándares se adopta como referencia el costo efectivo –neto de evasión– entonces el costo laboral medio en la industria es aún menor. Chacaltana J. (1999) demuestra que el costo laboral efectivo en la industria manufacturera era en 1998 equivalente a un 80% del costo estándar, siendo los porcentajes más bajos aún para la mediana y pequeña empresa.

Respecto a la incidencia de un descenso de costos laborales sobre el empleo formal, no se dispone en Perú de información de series de tiempo para estimar la elasticidad (empleo formal/costos laborales por hora) de largo plazo después de que la economía se abriera, y se desconoce por tanto el impacto efectivo sobre las variaciones en el empleo formal de los cambios en los costos laborales por hora. Pero la evidencia para otros países andinos y del resto de América Latina sugiere que dicha elasticidad suele ser negativa –pero empíricamente reducida– en contraste con la elasticidad empleo-producto que es positiva y elevada. Así, por ejemplo, en un estudio efectuado para Colombia, OIT (1998), se detecta una elasticidad empleo formal/costos laborales de largo plazo de - 0.4 en la industria manufacturera, siendo más baja aún en los restantes sectores económicos excepto en el comercio, que alcanza a -0.6.

Es muy probable que lo mismo ocurra en Perú, por lo que serían necesarias reducciones muy grandes en los costos laborales para incrementar, de una sola vez, el empleo formal en magnitudes pequeñas. Por ejemplo, si asumimos para la industria manufacturera una elasticidad empleo-costos laborales de -0.5, dado que los sobrecostos laborales equivalen a un 65% de los costos salariales, una reducción de 65% a 50% en dichos sobrecostos –que implica cambios muy drásticos y bastante conflictivos– generaría un descenso en los costos laborales de 9.7% y un aumento a largo plazo en el

empleo formal, de una sola vez (aunque desplegado en varios años) de 4.8%. Esto equivale a un incremento en el empleo total a largo plazo, de una sola vez (aunque desplegado en varios años), de 2.2% aproximadamente. Ello indica que si bien es relevante reducir los sobrecostos laborales, no cabe esperar como consecuencia de ello mucho impacto sobre el empleo. Habría que estar reduciendo significativamente costos y sobrecostos laborales todos los años para obtener un resultado apreciable, y claramente es más positivo explorar otras estrategias.

3.5. La estrategia de minimización de los costos laborales: causas y consecuencias

¿Por qué el énfasis en las reducciones de costos por unidad de trabajo? Hay varias respuestas a esta pregunta.

La primera razón es que permite a las empresas paliar el impacto sobre márgenes generado por la apertura comercial con tipo de cambio real bajo y con elevada tasa de interés. Como focalizan la atención en sus costos –y dado que no pueden modificar ni la tasa de interés, ni la tasa de cambio y precios externos, ni la tributación– el énfasis se da en los costos laborales porque son los que pueden presionar a la baja.

La segunda razón es que les brinda un margen de manejo más flexible y adaptativo a los cambios en la demanda por sus productos y servicios.

Las empresas muy grandes y las empresas extranjeras –que poseen una cultura empresarial diferente– adoptan estrategias de flexibilidad contractual combinadas con políticas de aumento de la productividad. En particular, las empresas extranjeras no aportan sólo capital, equipos y tecnología, sino que existe evidencia de larga data que aplican también criterios de organización, gerencia y otros factores que explican por qué registran una productividad más elevada y de más rápido crecimiento que las empresas nacionales con la misma tecnología y equipos. Véase por ejemplo Blomstrom, M. (1988). En los restantes segmentos de empresas –particularmente en la mediana, pequeña y microempresa– se verifica la adopción de una estrategia más enfática de minimización de costos laborales por hora, que omite el aumento de la productividad.

En el segmento de medianas, pequeñas y microempresas, la ausencia de conocimiento y capacitación gerencial para gestionar estrategias de aumento de la productividad –que habría sido una senda alternativa o complementaria– es un factor de peso para explicar por qué el grueso de las empresas adoptan estrategias de reducción de costos por unidad de insumo.

En cuarto lugar, se destaca la influencia inercial de conductas generadas durante la larga historia inflacionaria del país. En períodos inflacionarios las empresas aprenden a concentrar la atención en precios de productos y costos de insumos y factores, y es irrelevante una estrategia de aumento de la productividad. Pero cuando los precios se estabilizan, un aumento en la productividad de 3% o 4% anual es la principal fuente de competitividad, en contraste con ajustes de precios de 1% ó 2%. La economía peruana estabiliza el crecimiento de precios a mediados de los 90's, y en consecuencia en los años siguientes se prolongan inercialmente conductas de períodos inflacionarios.

Las razones indicadas explican por qué existen factores microeconómicos que justifican la adopción de la citada estrategia. Pero también es cierto que existen otros factores que establecen señales desde fuera de las empresas a favor de la minimización de los costos laborales por hora, y en contra de una estrategia de los aumentos de la productividad.

El primero de ellos, ya mencionado, es el alto costo del capital enfrentado por empresas sin acceso a financiamiento externo, que coincide con las presiones de la apertura y reforma, lo que obliga a muchas empresas a reducir otros costos compensatoriamente. Esta presión es mayor en los tamaños de empresa con menor acceso a financiamiento externo (empresas medianas, pequeñas y micro). El acceso a financiamiento interno no sólo es caro, sino restringido, por las imperfecciones y rigideces de los mercados crediticios y financieros.

En segundo lugar, la alta dosis de incertidumbre generada por la falta de definición y consenso respecto hacia dónde se desea avanzar en el futuro, que agudiza la aversión al riesgo de las empresas. Los forcejeos entre e intra gobierno y actores sociales no generan expectativas sólidas respecto a la estabilidad de las reglas del juego y del proceso de reformas, y esto alimenta la incertidumbre. En períodos de alta incertidumbre, las empresas prefieren estrategias que les permitan reducir costos, y no utilizar hoy recursos adicionales para obtener mañana una tasa de retorno elevada. La alta dosis de incertidumbre eleva la tasa de descuento, reduce el valor actual de la tasa de retorno esperada y empuja a las empresas a reducciones de costos hoy.

En tercer lugar, una reforma laboral drástica y flexibilizadora impuesta sin contemplaciones, constituye una poderosa señal emitida desde el Gobierno, que conjuntamente con las discusiones públicas sobre el tema, validan ideológicamente el impulso hacia la reducción de costos laborales por hora. Más aún cuando se trata de salir de un período que era percibido por las empresas como de alta protección y estabilidad laboral. Ambos hechos abonan una reacción pendular, sobretudo por parte de las empresas más intensi-

vas en mano de obra. Como la reforma laboral no contiene una sola medida que tenga que ver con la mejora de la capacitación y la productividad, la señal es en la dirección de minimizar costos laborales por hora.

En cuarto lugar, se destaca la ausencia de políticas públicas deliberadas para generar un contexto institucional que estimule el aumento de la productividad y, en cambio, la fe ciega en que el libre juego del mercado conduciría por sí sólo a aumentos de la productividad por "tirón de demanda". Este hecho no es nada trivial, porque las experiencias exitosas de países emergentes de rápido crecimiento y de países desarrollados, apunta justamente a lo contrario: presencia de una institucionalidad que incide positivamente sobre los factores que elevan la productividad, como el establecimiento de un sistema de educación dual o similar al mismo, la organización de un sistema de capacitación laboral de alta incidencia, la difusión y adopción de pautas de gerencia horizontal y gestión de la productividad, o la generación de un tejido institucional estrecho y accesible entre el acceso a la información de innovaciones, las entidades que prospectan e importan innovaciones y el sistema empresarial.

La confusión es aún mayor al esperar que la pequeña empresa sea fuente de grandes soluciones en esta materia. Es cierto que en experiencias como la de Estados Unidos, la capacidad de innovación en la pequeña empresa es muy elevada, y que una proporción muy importante de las innovaciones se origina en pequeñas empresas y es una consecuencia del proceso de aparición, desarrollo y desaparición de pequeñas empresas. Pero no es menos cierto que se trata de contextos en que la pequeña empresa tiene acceso a todo tipo de recursos, como lo prueba el hecho de que a la inversa de Perú, las diferencias de productividad entre la pequeña y gran empresa son en EE.UU. relativamente pequeñas. En diversos "releases" del *U.S. Bureau of Labor Statistics* puede verificarse la productividad por tamaño de empresa en la industria manufacturera en los EE.UU. Recientemente, Dhawan, R. (2001) confirma esta evidencia y detecta empíricamente para la industria manufacturera de EE.UU. que en rigor las pequeñas son incluso más productivas que las grandes, pero también más riesgosas; por lo que el efecto de la mayor productividad sobre la rentabilidad debería ser ajustado por el mayor riesgo.

En síntesis, la visión de competitividad predominante en los 90's es la mejora de la infraestructura productiva y de apoyo para explotar recursos naturales, y la reducción de los costos laborales por hora.

Por consiguiente, la ausencia de estrategias de competitividad que presen especial atención al aumento de la productividad no es sólo un problema de comportamientos y cultura empresarial a nivel micro, sino además de una

concepción de la política económica que sencillamente no vislumbra dichas estrategias, y no da pasos ni emite señales en esa dirección.

Tres de las principales consecuencias de la estrategia de minimización de costos –fuera de la reducción de los mismos– fueron: i) la conflictividad laboral generada por la precarización; ii) el efecto negativo sobre el aumento de la productividad; e iii) las repercusiones sobre la seguridad social.

La reforma laboral que redujo la indemnización y estableció múltiples contratos fue, como se mencionara, impuesta, y generó una conflictividad en parte abierta, pero mucho más aún latente o larvada, como vino a constatarse durante el primer gobierno democrático después de la finalización de la Administración Fujimori. Esto hizo que ganaran posiciones en el debilitado liderazgo sindical que resistió las tendencias más contestatarias, y menos proclives a una posterior negociación en el contexto de una economía social de mercado. Por consiguiente, una seria consecuencia de la aplicación desenfrenada de la minimización de costos laborales y la inestabilidad, fue impulsar la conflictividad laboral y ocluir el surgimiento de un liderazgo sindical más sincrónico con el modelo de economía social de mercado.

Más adelante se expondrá cómo un exceso de personal sin contrato o con contratos flexibles condujo a inhibir la inversión en capacitación, lo que fue un obstáculo para el aumento de la productividad. Con ello, parte del aumento de competitividad lograda vía reducción de costos laborales se obtuvo a costa de una pérdida del potencial de competitividad alcanzable vía aumentos de productividad.

Respecto a la seguridad social, el desusado aumento en los contratos “en negro” y en los contratos flexibles, y el desplazamiento de ocupados hacia menores costos laborales –y salarios– tuvo lugar en el período de puesta en marcha del sistema privado de pensiones. Siguiendo a Chacaltana, J., García N. y Gallardo, J. (2002) una consecuencia fue la reducción en los 90’s tanto de la tasa de afiliación al sistema –público y privado– como de la cantidad absoluta de afiliados, en contra de lo que cabía esperar con el desarrollo de un nuevo sistema reformado. La mayor flexibilidad, precariedad y rotación del mercado laboral afecta también la asiduidad de las cotizaciones, contribuyendo así por ambas vías –menos afiliados con menos asiduidad de cotización– a obstaculizar la expansión del nuevo sistema privado de pensiones.

Como se desprende de lo expuesto, una estrategia escasamente madurada hacia el mercado laboral en vistas a su contribución a la competitividad, paradójicamente afecta con el tiempo objetivos claves para la sociedad y para la propia competitividad del país.

Finalmente cabe agregar un elemento adicional. Mirando hacia el futuro, la estrategia de reducción de costos laborales por hora para elevar competitividad no es sustentable en el mediano y largo plazo por el grado creciente de conflictividad social que supone –manifiesta o latente– y porque existen en el horizonte futuros grandes competidores con costos laborales por hora más bajos, por ejemplo China.

Por ello vale la pena hacerse una pregunta. ¿Es ésta la única vía disponible a mediano plazo para reconstituir márgenes después de un shock como el registrado con la apertura comercial y financiera con tasa de cambio real baja y tasa de interés alta?

4. COMPETITIVIDAD Y AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

4.1. Costos laborales, productividad y competitividad

En muchas discusiones realizadas en los años 90’s, públicas y privadas, se hacía énfasis en la necesidad de reducir costos por unidad de trabajo para ser más competitivos. Una mirada al cuadro N° 1, elaborado sobre la base de la información para 1999 de la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, y de la de OIT, permite visualizar el contexto en el que se ubica Perú. (Una versión preliminar de este cuadro, basada en información para 1998, se encuentra en Chacaltana, J. y García, N. (2001).

El costo laboral por hora en la industria manufacturera era a fines de los 90’s de US 2.1 Dls. en Perú, US 2.0 Dls. en Ecuador, US 2.3 Dls. en Colombia, US 4.8 Dls. en Brasil, US 2.1 Dls. en México, US 3.8 Dls. en Chile y US 6.4 Dls. en Argentina, aun cuando el alto nivel de costos laborales en US Dls. en este último país se explica por la tasa cambiaria fija en términos nominales, como lo prueban las fuertes devaluaciones de Diciembre de 2001 y Enero de 2002.

El mismo cuadro señala que el costo laboral por hora en la industria manufacturera era de US 19 Dls. en EE.UU., US 21 Dls. en Japón, oscilaba en el rango de US 20 Dls. a US 28 Dls. en Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Holanda, Suecia, Suiza y Alemania; se hallaba entre US 18. Dls. y US 12 Dls. para el resto de Europa, Canadá, Australia, Nueva Zelandia e Israel; y en el rango de US 6 Dls. a US 10 Dls. para la República de Corea, Singapur, Taiwán y Hong Kong. Por consiguiente, medida por los costos laborales por hora, la industria peruana no parecía enfrentar proble-

mas de competitividad. Más aún, por las cifras del Cuadro N° 1 parece ser más competitiva que la alemana, ya que en esta última el costo laboral por hora alcanza los US 28 Dls. la hora.

Cuadro N° 1
Costos laborales por hora en la industria manufacturera. 1999.
(En US Dls.)

EE.UU	19.2	Noruega	24.0	México (1)	2.1
Japón	20.9	Suecia	22.0	Perú (1)	2.1
Singapur	7.4	Suiza	24.0	Colombia (1)	2.3
Hong Kong	5.4	Canadá	16.6	Chile (1)	3.8
Taiwan	5.7	R. De Corea	6.9	Brasil (1)	4.8
Israel	11.9	N.Zelandia	10.1	Argentina (1)	6.4
Australia	16.0	Francia	18.0		
Ecuador (1)	2.0	Italia	16.6		
Austria	21.8	R.Unido	16.6		
Bélgica	22.8	Irlanda	13.6		
Dinamarca	23.0	Grecia	8.9		
Finlandia	21.1	España	12.2		
Alemania	27.5	Portugal	5.9		
Holanda	21.0				

Fuente: BLS, USA, y (1) estimación en base cifras actualizadas de OIT, 1998, para países de América Latina.

¿Por qué entonces el énfasis registrado en Perú en una estrategia de reducción de costos laborales por hora para competir internacionalmente?

El hecho es que el concepto utilizado en el cuadro N° 1 –costo laboral por hora o por unidad del insumo trabajo– es sólo parcialmente relevante. Para fines de competitividad, la noción relevante es el costo laboral por unidad producida o costo laboral unitario.

El costo laboral unitario, por definición, está determinado por el costo laboral por unidad de trabajo (una hora, un día, una semana, etc.) multiplicado por el requerimiento de mano de obra por unidad de producto. En las ecuaciones (5) y (6) del Anexo Metodológico puede verificarse la definición

correcta del costo laboral unitario. Dado que el requerimiento de mano de obra por unidad de producto es el inverso de la productividad aparente, el concepto analítico de costo laboral unitario es equivalente al costo laboral por hora trabajada (o por día, o semana, etc.) dividido por la productividad aparente por hora trabajada (o por día, semana, etc.).

Ahora podemos comprender cómo la industria de Alemania, con un costo laboral por hora de US 28 Dls., es más competitiva que la industria peruana con un costo de US 2.1 Dls. La productividad aparente por hora en la industria alemana es mucho más elevada que la registrada en la industria peruana, lo que explica por qué el costo laboral unitario en Alemania es inferior al registrado en Perú.

De lo expuesto se infiere que en la práctica hay al menos dos caminos para reducir costos laborales unitarios y mejorar competitividad por esta vía. El primero, la reducción de los costos laborales por hora. El segundo, el aumento sistemático de la productividad. (Un tercer camino no analizado en este trabajo es la devaluación real).

Los dos caminos no son incompatibles entre sí, siempre que la forma en que se implemente uno no se torne un obstáculo para el otro; como se verá posteriormente, algo de esto ocurrió en Perú.

Pero hay un aspecto práctico. No es fácil provocar un gran descenso en costos laborales por unidad de trabajo. Los costos laborales por hora pueden reducirse en magnitudes acotadas y de una sola vez a través de disminuciones de los sobrecostos laborales, o caídas del salario real, o desplazamiento de los asalariados hacia menores salarios y costos; todo ello con un alto grado de conflicto laboral.

Sucede lo inverso con el aumento de la productividad. El aumento sistemático de la productividad en transables puede ser equivalente a una reducción anual continuada de costos laborales de 3% a 4% anual durante muchos años. En un decenio, esto equivaldría a un descenso de costos laborales de 30%. Por consiguiente, la reducción de costos laborales unitarios asociada al aumento de la productividad es bastante más significativa y menos conflictiva socialmente. La mejora de la competitividad basada en aumentos de productividad no se obtiene a expensas de alguno de los dos actores sociales; por el contrario, ambos ganan.

En la experiencia peruana de los 90's el énfasis fue en el primer camino, a tal nivel que se llegó a inhibir el segundo. Así, por ejemplo, un énfasis desmedido en la reducción de costos laborales por hora explica el fuerte aumento del empleo en personal con contratos "en negro" y, en menor medida, en contratos flexibles. Pero la fuerte expansión de ambas modalidades

inhibió el gasto en capacitación de las empresas. Como sostienen Chacaltana J. y García N. (2001), ninguna empresa está dispuesta a invertir en capacitación si el plazo de recuperación de esa inversión es muy superior al plazo probable de duración del vínculo laboral contractual del trabajador con la empresa. La generalización de los contratos en negro y flexibles es equivalente a reducir el plazo promedio del empleo formal y elevar la rotación laboral. En ese contexto, la única inversión en capacitación que es rentable para las empresas es aquella cuyo retorno se obtenga en dos o tres años de plazo; pero esto es virtualmente imposible de lograr, ya que implica tasas de retorno a la inversión en capacitación superiores al 30% o 40% anual en términos reales.

El efecto neto del retraso en la inversión en capacitación es una productividad más baja de lo que hubiera sido posible. ¿Cuánto más baja? Los autores antes citados estiman que por cada 1% de variación de la inversión en capacitación laboral en la industria manufacturera, se obtiene un aumento de casi 0.10% en la productividad aparente en dicho sector. Por consiguiente, las empresas que redujeron a la mitad el gasto en capacitación en promedio, generaron una presión equivalente a 5% de reducción en la productividad de sus trabajadores. Nótese que se trata de un efecto neto: por un lado la flexibilización contractual generó una presión competitiva en el mercado laboral –por temor al desempleo y la inestabilidad– en la dirección de elevar la productividad de los ocupados. Por el otro, esa misma flexibilización, a través de un exceso de contratos “en negro” y flexibles, inhibió el gasto en capacitación y con ello frenó el aumento de la productividad. Por consiguiente la estimación antes citada es un efecto neto, y demuestra que predominó el segundo efecto.

El hecho que se acaba de citar es aún más relevante si se tiene en cuenta, como se expondrá posteriormente, que la característica esencial de Perú es su fuerte atraso en términos de productividad –en contraste con las economías desarrolladas y otros países emergentes– y no el operar con costos laborales muy elevados.

Un punto particularmente relevante es que, en la práctica, existen umbrales de competitividad por sector de actividad y tamaño de empresa, traspasados los cuales cabe esperar un efecto difundido de aumento de la producción, que se torna competitiva al traspasarse dicho umbral. Es decir, las reducciones de costos unitarios no generan efectos masivos hasta alcanzar dichos umbrales, y su efecto sobre la ampliación de la producción neta de transables no es necesariamente continua y lineal, sino discreta. Macroeconómicamente es imposible detectar estos umbrales. Pero la probabilidad de alcanzarlos es mayor en una estrategia de aumento sostenido de la productividad –que permite descensos de costos permanentes y de mayor

magnitud– que en una estrategia de reducción de costos por unidad de trabajo orientada a paliar una caída de márgenes de ganancia.

La relevancia del aumento de la productividad como vía estratégica para mejorar la competitividad es aún más nítida hacia el futuro. Como se desprende del análisis de las ecuaciones (8) y (9) del Anexo Metodológico, en un enfoque simplificado, el aumento del tipo de cambio real sólo es posible en la medida en que se compriman el margen de ganancias de transables, la tasa de interés real y/o los costos laborales.

Existe entonces a corto plazo un “trade-off” entre la devaluación real y la reducción del margen de ganancias, el descenso de la tasa de interés y la disminución de los costos laborales. Ninguna de estas tres opciones parece viable hacia el futuro, en particular porque la de reducir los costos laborales ya se experimentó en los 90’s con consecuencias muy negativas.

Por consiguiente, el aumento de la productividad de todos los recursos, particularmente de la mano de obra, es el camino para flexibilizar el “trade-off” antes expuesto y generar aumentos significativos de rentabilidad en transables.

4.2. El crecimiento de la productividad de todos los recursos

El enfoque previo debe generalizarse a todos los recursos productivos y a todos los sectores y empresas de –al menos– el sector transable. Observando las ecuaciones (5), (6), (7) y (17) del Anexo Metodológico se plantea este punto.

Para lograr un aumento sostenido de la productividad en este sector, es factible entonces proponer como objetivo de política el aumento de la productividad de todos los recursos y en todas las actividades integradas al sector transable. El objetivo es ahora reducir los costos totales por unidad de las actividades en transables vía aumento de la productividad de todos los recursos insumidos en dichas actividades.

En esta perspectiva, el aumento de la productividad del capital –físico, humano y organizacional– es importante, así como el de otros insumos y el de la productividad de la mano de obra. Como vías que contribuyen al aumento de la productividad se destacan, por su relevancia para Perú: i) la calificación de la mano de obra; ii) el acceso a innovaciones tecnológicas; iii) la ampliación del acceso a equipos, herramientas y capital físico; y iv) la difusión de prácticas empresariales de gestión de la productividad y competitividad. Los cuatro elementos citados son vías complementarias para elevar la productividad (y competitividad) en el ámbito de la empresa.

A los cuatro factores previos deben agregarse elementos de fuera de la empresa que contribuyen a mejorar la competitividad, como la ampliación y

mejora de la infraestructura necesaria para elevar competitividad, la ampliación y mejora de un sistema de salud de los trabajadores, etc.

El aumento de la productividad de todos los factores de producción y la difusión de prácticas empresariales de gestión de la productividad y competitividad apunta a la reducción de los costos totales por unidad de producto. Esto significa que, para fines de competitividad, el aumento sistemático de la productividad de todos y cada uno de los factores contribuye a reducir a lo largo del tiempo los costos totales unitarios de producción. Es este hecho lo que hace atractiva una estrategia de aumento de la productividad: su potencial para reducir significativamente, año tras año, los costos de producción, y contribuir así decisivamente al aumento de la competitividad.

Si el crecimiento de la productividad del capital físico, humano, organizacional y de otros insumos es más rápido que el de la productividad de la mano de obra, tenderá a registrarse un efecto empleo significativo.

Pero lo más relevante sigue siendo el efecto del aumento de la productividad sobre la rentabilidad en transables y sobre decisiones de inversión en este sector. A través de este mecanismo se genera el aumento sistemático de la inversión privada en transables y total, la expansión de la oferta neta de transables, y ambas inducen un alto crecimiento económico agregado, y con ello el aumento del empleo de mejor calidad. Es importante subrayar que este aumento de rentabilidad es importante no sólo para expandir la inversión en empresas preexistentes, sino esencialmente para impulsar la incorporación de nuevas inversiones de nuevas empresas en las actividades exportables y competidoras con importaciones. Y este último hecho contribuirá a generar un impacto directo e indirecto sobre el empleo de mucho mayor dimensión.

Un punto de particular importancia es en qué medida son viables aumentos difundidos de la productividad en otros recursos e insumos sin un aumento “pari passu” en la productividad de la mano de obra. De registrarse una correlación positiva entre unos y otro, el aumento de la productividad de la mano de obra pasa a ser doblemente importante, ya que contribuye al descenso de los costos laborales unitarios y también a la reducción de los restantes costos unitarios.

4.3. Condiciones para que el mercado laboral contribuya al aumento de la competitividad vía productividad

En las ecuaciones (10) a (16') del Anexo Metodológico se analizan en particular algunas de las condiciones que deben satisfacerse para que el mercado laboral contribuya a la elevación de la rentabilidad vía el aumento de la

productividad en transables. En esta sección se las sintetiza y se agregan otras. Pueden resumirse como sigue.

En primer lugar, la productividad total de los recursos utilizados en transables debe crecer al ritmo necesario para que el descenso de costos unitarios permita reconstituir o ampliar márgenes de ganancia y rentabilidad en transables en la magnitud requerida por el atraso competitivo.

En segundo lugar, la productividad total de los diferentes recursos en transables debe crecer más rápidamente que en no transables, para elevar la rentabilidad en transables respecto a no transables e inducir decisiones de inversión privada y flujos de recursos hacia transables.

En tercer lugar, el crecimiento de la productividad en cada sector (transable y no transable) debe ser al menos ligeramente mayor que el crecimiento de los respectivos costos por unidad de insumo, para evitar que estos últimos erosionen el efecto sobre rentabilidad del aumento de la productividad. Así, el crecimiento de la productividad de la mano de obra debe ser mayor que el del costo laboral por unidad de trabajo, tanto en transables como en no transables. (Similarmente, el ritmo de descenso del coeficiente de endeudamiento externo o interno debe superar al crecimiento de la tasa de interés). La excepción a esta condición es cuando el punto de partida se caracteriza por un margen de ganancias muy amplio, lo que permitiría un ritmo de aumento en la productividad de la mano de obra inferior a los costos laborales por unidad de trabajo en los primeros años.

Como una derivación de la regla previa se obtiene lo siguiente: si los costos laborales no salariales son una constante respecto a salarios medios, el crecimiento de los salarios reales en cada sector –transable y no transable– debe ser mantenido por debajo del crecimiento de la productividad de la mano de obra respectiva.

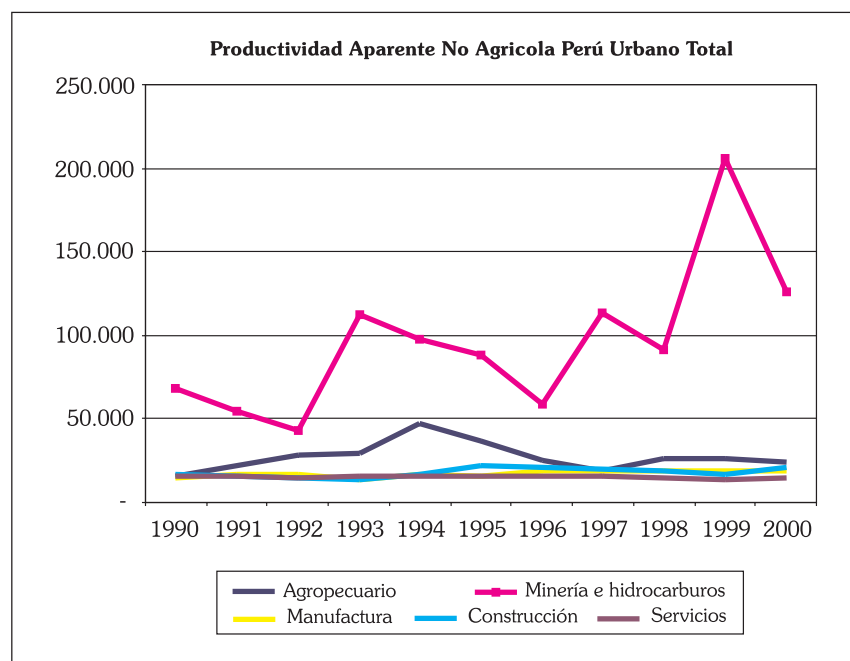
Como se desprende de lo expuesto, con un crecimiento significativo de la productividad laboral en transables –digamos de entre 3% y 4% anual– es perfectamente posible ampliar rentabilidad en transables, y simultáneamente elevar salarios reales en transables y no transables a un ritmo ligeramente inferior al de la productividad.

4.4. El aumento de la productividad aparente: la evidencia reciente

Desafortunadamente, la Encuesta de Establecimientos que se aplica en Perú no pregunta ni producción ni valor agregado, lo que impide efectuar para este trabajo una estimación afinada de la productividad total de los factores y

de la mano de obra. Por ello para este trabajo se descansó en estudios previos y en información de Cuentas Nacionales, Encuestas de Hogares y otras fuentes para estimar una serie de la productividad aparente de la mano de obra. (Véase en el Anexo Estadístico, los cuadros números 3 al 7, la serie estimada). El gráfico N° 2 que sigue a continuación permite formarse una idea de la evolución de la productividad aparente no agrícola, asociada al empleo urbano.

Grafico N° 2
Perú. Productividad aparente por sectores. 1990- 2000.



Fuente: Anexo Estadístico de este trabajo.

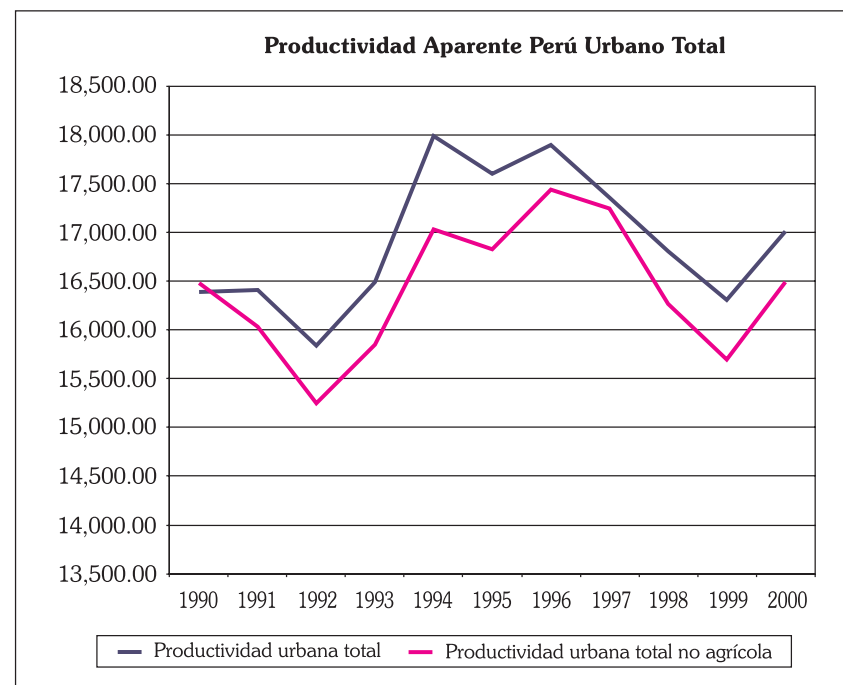
Como se desprende del gráfico N° 2, sólo en el sector de minería e hidrocarburos se registra un aumento –con altibajos– de la productividad aparente. En los restantes sectores, la productividad aparente permanece, con leves oscilaciones, prácticamente estancada en la década.

Los resultados previos se verifican en el agregado, y son compatibles con un crecimiento muy lento de la productividad en segmentos modernos y

un aumento de la participación de los segmentos informales en el PIB. Ambas tendencias explicarían lo registrado en el nivel sectorial agregado.

No obstante, al analizar en el gráfico N° 3 el comportamiento agregado, la productividad aparente “urbana“ crece en 1993-96 y decrece de allí en adelante. Pero esto es simplemente un problema de agregación de las tendencias sectoriales expuestas previamente. En la medida en que la productividad aparente en minería e hidrocarburos crece sostenidamente en 1993-99, el comportamiento agregado recoge esta tendencia en 1993-96, para después comenzar a declinar por efecto de la ponderación de los restantes sectores en la productividad aparente agregada. Pueden consultarse los gráficos números 2 y 3 del Anexo Estadístico y los cuadros números 3 al 7 del mismo Anexo para verificar la información estadística respectiva.

Gráfico N° 3
Perú. Productividad Aparente Urbana Total y No-Agrícola. 1990-2000.



Fuente: Anexo Estadístico de este trabajo

Lo expuesto para la década del 90 es en realidad el mejor comportamiento estadísticamente registrado para la productividad aparente. Así, a pesar de verificarse un crecimiento positivo en los 90's, el producto por ocupado en 2001 fue inferior al verificado en términos reales en 1970. Esta tendencia a un exiguo crecimiento de la productividad aparente se verifica en todos los sectores de actividad, con excepción de minería e hidrocarburos.

Este negativo desempeño en materia de productividad es uno de los rasgos estilizados que caracterizan a Perú, ya que es difícil encontrar en el resto de América Latina una experiencia que registre un desempeño similar en plazos tan largos. A ello debe agregarse que los promedios esconden una considerable heterogeneidad por tipo de actividades y tamaño de las unidades productivas

Las estimaciones disponibles de comportamiento de la productividad total de los factores avalan en general lo expuesto previamente. Un estudio reciente del Instituto Peruano de Economía (IPE) sintetiza los resultados de diferentes estimaciones para el período 1950-2000. Esto se presenta en el cuadro N° 2. Lo esencial es que el crecimiento de la productividad total de los factores ha sido muy exiguo o nulo a largo plazo, mientras que habría tenido un comportamiento positivo en los 90's, a pesar de que la más reciente de las estimaciones de Vega Centeno, M (1997) sugiere que aun en este decenio su crecimiento habría sido negativo. En un estudio reciente, el Banco Mundial (2002) estima que la productividad total de los factores creció en Perú en los 90's a un ritmo de 0.7% anual, mientras que su crecimiento habría sido nulo en 1960-90. Estos resultados contrastan con los verificados para otros países emergentes –países del Sudeste de Asia y Chile– en los que según Banco Mundial (2002) se verifican tasas de crecimiento de 2% a 4% anual en la productividad total de los factores en los pasados veinte años.

Es relevante recordar que el aumento en la productividad total de los factores es aquel aumento del producto que no está explicado por incrementos en el uso de recursos –capital, mano de obra, capital humano, capacidad gerencial, etc.– sino por innovaciones blandas o duras, mejoras en la capacidad organizacional, difusión de pautas de aumento de la productividad, incorporación de equipos con mayor rendimiento por unidad de capital invertido, mejoras en la capacitación de la mano de obra, etc.

En la perspectiva expuesta, es importante recordar un indicador relevante para Perú que está señalizando el retraso en esta materia: la inversión en maquinaria y equipo como porcentaje del PIB. Dicho indicador crece desde aproximadamente un 15% a principios de los sesenta hasta un máximo de 24% en 1975. De allí en adelante cae, excepto un pequeño “pico” registrado

Cuadro N° 2
Peru. Crecimiento de la productividad total factorial
(tasa promedio anual en porcentos)

PERÍODO	IPE	Beltrán y Seminario (1998)	Vega Centeno (1989)	Vega Centeno (1997)	Vallejos y Valdivia (1999)	Calvo y Bonilla (1998)
1950-59	1.5 ⁽¹⁾	1.0	1.5	1.1	2.7	...
1960-69	1.4 ⁽²⁾	2.5	2.0	1.3	1.7	...
1970-80	-0.8 ⁽³⁾	0.3	1.1	-0.8	-0.6	...
1981-90	-3.9	-3.6	0.3 ⁽⁴⁾	-2.4	-4.0 ⁽⁵⁾	...
1991-2000	1.0	3.4 ⁽⁶⁾	...	-0.4 ⁽⁷⁾	1.8 ⁽⁸⁾	1.8 ⁽⁹⁾

(1) 1951-60; (2) 1961-70; (3) 1971-80; (4) 1981-88; (5) 1980-90; (6) 1991-95; (7) 1991-96; (8) 1991-98; (9) 1993-96

Fuente: IPE (2000)

en 1977-81, y sigue cayendo hasta un 7% en 1990. A partir de ese año se registra una leve recuperación hasta un 11% en 1996 y otra caída hasta un 8.6% en 2000. A largo plazo entonces, en el último cuarto del siglo XX la inversión en maquinaria y equipo, como proporción del PIB, se reduce desde 24% a 8.6%. Esto es un impacto negativo muy fuerte sobre la formación de capital fijo en maquinaria y equipo –y lo que ella arrastra en capacitación y entrenamiento, organización, innovaciones, etc.– que sin duda afectó seriamente la productividad y competitividad del país.

4.5. Competitividad, innovación y subsidios

Ya se ha explicado que el aumento de la productividad (y mejora de la competitividad) depende, entre otros factores, del desarrollo de la capacidad de innovar y de la incorporación práctica de la misma en las empresas. Este hecho es particularmente subrayable para una economía en proceso de transición hacia una estrategia que descansa, gradualmente y cada vez más, en las ventajas adquiribles a través de las innovaciones y la capacitación de su mano de obra.

La introducción de innovaciones es una poderosa fuente de competencia, como lo han demostrado los últimos dos decenios de una economía

internacional en proceso de globalización. Las innovaciones de productos o procesos diferencian y generan un margen de competitividad que obliga a los competidores a una reacción similar. La competencia ya no es sólo por precios, sino esencialmente a través de innovaciones de productos y procesos que permiten capturar nuevas porciones del mercado y reducir costos.

También se expuso que el rol de la política económica en un proceso de transición –por definición prolongado– desde una estrategia basada en ventajas comparativas de recursos naturales y hacia una que descansa en ventajas adquiribles a través de innovaciones, conocimiento, y capacitación de la mano de obra, es doble: deberá necesariamente mantener las políticas orientadas a acelerar el crecimiento basado en recursos naturales, pero también debe abrir el paso para establecer los cimientos de la capacidad de innovación.

En el contexto expuesto, tanto la política económica como la institucionalidad que establece las reglas del juego en los diferentes mercados, deben abrir paso a dicho tránsito y comenzar a incentivar la nueva manera de competir. Esto implica no crear desincentivos a la competencia vía innovaciones. En particular, en la óptica del mercado de trabajo, la institucionalidad vigente no debería transformarse en un obstáculo para la capacitación de la mano de obra, y debería ser coherente con un impulso hacia la competencia vía innovaciones y conocimientos. Esto implica el abandono gradual de las pautas orientadas a flexibilizar el mercado laboral vía contrataciones y la adopción gradual de pautas de flexibilidad que aseguren la ampliación de la capacitación y el impulso a la innovación –y a la productividad–, lo que implica valorizar la relación de trabajo para que contribuya a los mismos.

La capacidad de innovación no se mide en el vacío, sino en su potencial para modificar la situación de un mercado a través de productos, procesos o servicios que antes no estaban presentes en ese mercado. Esto significa que si un proceso es nuevo para un determinado mercado peruano, aunque sea ya muy conocido en el exterior, es una innovación para Perú. En la práctica, es importante tomar en cuenta las vías que conducen a la adopción, adaptación, innovación y posterior difusión de los nuevos productos, procesos o servicios. Es factible también generar situaciones en las que se “salten” etapas, justamente a partir del acceso a la disponibilidad de innovaciones en el ámbito mundial que genera una economía muy globalizada.

Conviene destacar dos hechos ligados a los procesos de innovación, señalados por Waissbluth, M. (1999) que serán de importancia para diseñar políticas.

El primero es que al competir vía incorporación de innovaciones, el aumento de rentabilidad generado por una determinada innovación tenderá

a diluirse con el transcurso del tiempo, ya que otros competidores tenderán a incorporar también progresivamente dicha innovación o desarrollarán estrategias para superarla. En consecuencia, la rentabilidad de la inversión inicial asociada a una innovación tenderá a reducirse rápidamente.

El segundo hecho es que una innovación genera un efecto derrame que no sólo beneficia a la empresa que la introduce, sino a muchas otras actividades vinculadas o incluso de otros sectores, por diversas vías. El retorno social de una innovación es muy superior, entonces, que el retorno privado.

Los dos hechos destacados por Waissbluth, M. (1999) explican y justifican por qué es imprescindible, para diseñar una política que promueva la capacidad innovadora, utilizar financiamiento y subsidios a las empresas que se inicien en la senda de las estrategias de innovación para competir. La información de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), citada por dicho autor, señala que en la gran mayoría de los países desarrollados, los gobiernos financian entre el 20% y el 50% de la actividad total de investigación y desarrollo (I&D), cuando en dichos países una significativa proporción de las empresas poseen ya capacidad de innovación. A la inversa, economías emergentes como la peruana presentan un porcentaje bajísimo de financiamiento gubernamental de la I&D, en un contexto en que la capacidad de innovación de las empresas privadas es muy baja.

El Global Competitiveness Report (2001) confirma este hecho. El gasto en I&D en Perú alcanza a sólo un 0.15% del PIB, en contraste con un 0.3% para el resto de América Latina y un 2 a 2.5% en países desarrollados.

Lo expuesto señala que, en el contexto de Perú, será necesario que el Gobierno desarrolle políticas específicas para obtener financiamiento y establecer incentivos y subsidios, para promover la capacidad de adopción, adaptación, innovación y difusión tecnológica en el sistema empresarial peruano.

Si es importante establecer líneas de financiamiento para apoyar a las empresas acostumbradas a innovar y que entienden la innovación como factor integral de su estrategia de negocios, es mucho más importante –y más difícil– diseñar incentivos y apoyo financiero para modificar conductas empresariales para iniciar, por primera vez, la práctica de la innovación para competir. (Waissbluth, M. (1999). Se trata aquí de fortalecer gradualmente la actividad sistemática de innovación para la empresa y para el mercado, lo que en el caso de Perú implica un cambio de conducta de la empresa y de las entidades responsables de generar el acceso tecnológico y una articulación entre ambas.

La justificación de la necesidad de incentivos en esta segunda situación, que implicará claramente un subsidio a través de varios instrumentos,

tiene también su lado positivo cuando se analiza su probable repercusión fiscal. Como lo señala Waissbluth, M. (1999), en la medida en que la innovación permite la expansión competitiva de la empresa, por cada dólar de subsidio fiscal el Gobierno recibe, en un plazo prudencial, una cifra superior en aumento de tributación. Estudios efectuados para el Fondo Nacional Tecnológico y Productivo (Fontec) de Chile señalan que por cada dólar aportado en subsidio, el fisco ha recibido posteriormente entre 3 y 5 US Dls. por la vía de aumentos de recaudación tributaria viabilizados por la innovación.

En la práctica, la incorporación como objetivo de política económica del desarrollo de la capacidad de innovar, implica bastante más que la discusión de acceso a financiamiento y subsidios para las empresas que innovan. En los hechos se trata, como sostiene Mullin, J. (2002), de desarrollar y fortalecer un sistema de innovaciones, definido como el conjunto de instituciones (incluyendo empresas, centros de investigación, universidades, institutos tecnológicos, etc.), organizaciones y políticas que interactúan y utilizan la introducción de innovaciones como promotor del cambio.

En particular, el trabajo de Mullin, J. (2002) para Perú señala los aspectos esenciales que explican la debilidad del sistema de innovación peruano. Entre ellos sobresalen: i) la debilidad de la capacidad innovadora tanto en la empresa privada como en universidades e instituciones tecnológicas; ii) la ausencia de articulación entre los esfuerzos aislados que se realizan dentro de las empresas privadas y de las instituciones de investigación y entre las instituciones y las empresas; iii) la falta de confianza de las empresas en la innovación como vía para competir y en la capacidad de las entidades de investigación y la falta de confianza de las entidades de investigación en las empresas. En el análisis de Mullin, J. (op.cit.) se verifican sólo dos excepciones a este diagnóstico: i) la iniciativa de la Red de Centros de Innovación Tecnológica (CITE) impulsados por el ahora llamado Ministerio de la Producción, y la iniciativa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concytec) de los Foros de Innovación Tecnológica y Descentralización impulsados en las regiones.

El estudio de Mullin, J. (2002), y el informe de Waissbluth, M. (1999), señalan con nitidez diversas áreas de intervención para la política pública. Es importante una breve referencia a las mismas, porque constituyen la base de las propuestas de política que se desarrollaran en secciones posteriores.

Mullin, J. (op.cit.) recomienda: i) promover las vinculaciones dentro y entre los socios sectoriales del sistema; ii) generar y consolidar la confianza entre los socios; e iii) crear un mercado de servicios tecnológicos incluidos los financieros. Estas tres propuestas son precondiciones para ir generando un

sistema doméstico de innovación o adopción de innovaciones. En la visión de Mullin, J. (op.cit.), el Gobierno Central tiene la responsabilidad de: i) formular la política para apoyar el cambio tecnológico en un sentido amplio; ii) formular políticas que incidan en la asignación de recursos en dicho sentido; iii) establecer el marco regulador para el cambio tecnológico; y iv) en forma compartida con el sector privado, contribuir al financiamiento del sistema de innovación; ampliar y mejorar la formación de recursos humanos (incluyendo la capacitación de la mano de obra) y proveer la infraestructura para favorecer el cambio tecnológico. Como se desprende de lo expuesto, en una estrategia como la que se viene analizando existe un rol y una responsabilidad significativa para el Gobierno, difícil de evadir si se acepta que el proceso de globalización irá acentuando la competencia basada en la innovación.

Waissbluth, M. (1999) sugiere: i) brindar a las empresas acceso a financiamiento especial para las innovaciones; ii) incluir un componente de subsidio en ese financiamiento –o por otra vía– ya que en la práctica, aun los países desarrollados subsidian la generación y adopción de innovaciones. El subsidio se justifica porque la renta obtenible por la empresa que innova se diluye rápidamente en la medida en que otras empresas copian y adoptan esa innovación. El sistema de patentes no protege efectivamente de esta tendencia. También se justifica porque la innovación suele repercutir en mejoras no sólo de la empresa, sino de sus trabajadores, de su entorno y de los consumidores. Completa su sugerencia señalando que, en la práctica, el eventual costo fiscal del subsidio es más que compensado por los aumentos de ventas generados por el alza de la productividad, que conllevan una mayor recaudación fiscal.

5. PRODUCTIVIDAD Y FLEXIBILIDAD DEL MERCADO LABORAL

Un tema introductorio es que la flexibilidad del mercado laboral –como se la conoce en Perú– es una versión de la flexibilidad contractual más algo de flexibilidad de salida de la empresa. Cuando hablamos en este trabajo de flexibilidad, estaremos haciendo referencia a dicha versión; aunque como se sabe, existe toda una variada gama de posibilidades de flexibilidad, fuera de la flexibilidad contractual y la reducción del costo del despido.

En rigor, el aumento de la productividad es compatible con una cierta dosis de aumento de la flexibilidad del mercado laboral. Es un complemento de esta última, si la misma se encuentra apropiadamente dosificada. Lo que

se detecta empíricamente es que la total ausencia o un significativo exceso de flexibilidad en el mercado laboral se constituyen, como se ha expuesto, en un obstáculo para el aumento de la productividad.

Dicho de otro modo: el mercado reacciona bien a medida que se introduce gradualmente mayor flexibilidad hasta un cierto punto, pasado el cual la mayor flexibilidad del mercado laboral inhibe la inversión en capacitación y el consiguiente aumento de la productividad. Pero en otras ciencias ocurre algo similar: una dosis de radiación puede salvar a un paciente de cáncer, pero un exceso puede matarlo.

En este sentido, una estrategia que se oriente a elevar la productividad, requiere menos flexibilidad del mercado laboral que una que no se plantee dicho objetivo; pero requiere de más flexibilidad en el insumo trabajo: propensión a aprender y mejorar.

De hecho, la difusión de conductas proclives al aumento de la productividad es una vía de flexibilidad reconocida. Una economía en la que ya se ha instalado la cultura del aumento en la productividad puede responder a shocks externos o internos con esfuerzos de aumento de la productividad, y no sólo con el recorte de costos laborales o el despido de gente. Sólo que involucra la flexibilidad del factor trabajo –asalariado y gerencial– y no sólo del mercado de trabajo.

La flexibilidad del factor trabajo comprende los diferentes aspectos que permiten que los servicios de dicho factor sean potenciados cualitativa y cuantitativamente, entre los que se destacan la educación básica para el trabajo y la capacitación laboral, particularmente la polivalente. Lo importante es que estos aspectos son adquiribles, no dependen de la suerte o de la geografía, como es el caso de muchos recursos naturales.

Un hecho que rescata la complementariedad entre el aumento de la productividad y la reducción de costos laborales cuando esta última es perseguida en forma dosificada, se basa en recordar los distintos plazos y grado de certeza con que ambos operan.

La reducción de costos laborales opera en el corto plazo, es un efecto de una sola vez, y dosificado apropiadamente no implica compromiso de recursos para la empresa o el Gobierno. El aumento de la productividad incide sobre costos unitarios a mediano plazo; es un efecto que se repite anualmente y demanda un compromiso de recursos de la empresa –y eventualmente del Gobierno– para ser alcanzado. En este sentido, mientras que la reducción de costos laborales es un efecto cierto, el aumento de la productividad no lo es tanto, porque para concretarse requiere de políticas deliberadas de la empresa y del Gobierno.

El tema es relevante para Perú porque es posible plantearse una estrategia de aumento de la productividad y simultáneamente un descenso de los costos laborales no-salariales, a través de la disminución del elevado porcentaje de las cargas sociales que caracteriza a la situación del país.

Igualmente es importante conservar y ampliar las posibilidades de adaptación de las empresas a través de su libertad para el despliegue y rediseño del personal en la empresa, que suele constituir un ámbito necesario para su adaptación a cambios de entorno.

6. PRODUCTIVIDAD, AMPLIACIÓN DE MERCADOS EXTERNOS Y EMPLEO

Un aspecto a destacar es que el aumento de la productividad inducirá un crecimiento acorde en el producto del sector transables, en la medida en que la demanda por transables se expanda y permita dicho crecimiento. En otros términos, debe cumplirse con la condición de que se produce un aumento de la demanda por transables –y no sólo de la de oferta– para que se materialice el aumento de la productividad, del empleo y del producto en transables. Esto se sintetiza en la ecuación (21) del Anexo Metodológico, donde la oferta neta de transables crece al ritmo determinado por: i) la evolución de las exportaciones mundiales e ii) las políticas institucionales de ampliación de mercados, prospección y penetración de mercados externos y acuerdos comerciales específicos.

El veloz aumento de la productividad en transables es compatible con un mayor crecimiento del empleo sólo si los mercados para transables, y particularmente exportables, se expanden suficientemente rápido. Así, en el escenario enfrentado actualmente por Perú, un aumento de entre 3% y 4% anual de la productividad aparente en el segmento formal-transable requerido para mejorar competitividad, en un contexto en que es necesario crear empleo en dicho sector a un ritmo no inferior a 3.5% anual para mantener constante su participación en el empleo, implica necesariamente un crecimiento del producto formal transable del orden del 7% a 8% anual, y probablemente una cifra un poco menor para el producto formal total. Dado que las elasticidades inversión-producto e importaciones-producto son superiores a la unidad, lo anterior implica un aumento en los requerimientos de inversión privada e importaciones a un ritmo de 8% y 9% anual, respectivamente. El muy alto crecimiento de las exportaciones es indispensable si se desea impedir el déficit comercial que de otra manera emergerá con un crecimiento económico rápido.

El efecto sobre el crecimiento económico de la expansión de las exportaciones netas de transables (exportables menos importables) no es sólo el inducido por la demanda de transables. La reducción del desequilibrio externo permite un crecimiento más holgado de la demanda agregada total, con el consiguiente efecto expansivo adicional sobre la producción doméstica y el empleo agregado.

Debe tenerse en cuenta que la generación neta de divisas proviene no sólo del aumento de exportaciones, sino también del aumento de la producción competitiva con importaciones, cuyas posibilidades de competir van mejorando con los aumentos de la productividad. Esto es importante por el efecto empleo asociado a la producción competitiva con importaciones. En países que se están iniciando en un desarrollo exportador, una parte importante de su capacidad productiva es todavía competidora con importaciones. Al hacerla más competitiva, su uso permite una expansión significativa del empleo.

También conviene recordar que tanto la apertura y ampliación de mercados externos como el aumento de la productividad, no tendrán un gran efecto sobre el empleo si se concentran en pocas actividades. Para que tengan un gran efecto sobre el empleo de calidad, la apertura y ampliación de mercados externos y el aumento de la productividad deben encontrarse difundidos entre numerosas actividades y abarcar un gran número de productos y servicios.

Por lo tanto, la ampliación de mercados externos para un número apreciable de productos y servicios es crucial, y no depende sólo de alcanzar una rentabilidad apropiada para invertir en exportables, sino además de la capacidad institucional para identificar y abrir nuevos mercados. En este sentido, es imprescindible para Perú un emprendimiento institucional conjunto, del sector privado y público, mucho más ambicioso y potente que lo registrado en los 90's.

El mismo debería orientarse a la apertura y ampliación de mercados, a la promoción de exportables y su diversificación, y a la identificación y promoción de los estándares de calidad requeridos en los mercados de destino. La colocación de Perú en los mercados mundiales es sin duda la empresa por desarrollar hacia el futuro. Esto no es una labor intrínseca de un Ministerio de Relaciones Exteriores –aun cuando sin duda su contribución es imprescindible– sino de una agencia especializada mixta que se mueva ágilmente con criterios empresariales.

Conviene enfatizar el rol crucial de la ampliación de mercados externos. Sin ella, el aumento de la productividad en transables no se traduciría en un

aumento significativo del empleo agregado. Es útil un ejemplo para esclarecer este punto. Si la productividad en transables crece a un ritmo de entre 3% y 4% anual, pero las exportaciones –en lugar del 9% ó 10% anual ejemplificado en un párrafo previo– lo hacen al 7% anual, esto limita el crecimiento del producto del sector transable a un techo inferior al 6.2% anual, lo que a su vez establece un ritmo de crecimiento del empleo en transable y no transable inferior al 2.6% anual, muy por debajo del ritmo alcanzado en el ejemplo. (El empleo agregado podrá crecer, como lo ha hecho en el pasado en Perú, a un ritmo superior a dicho 2.6%, basado en la expansión de la informalidad). En la medida en que el crecimiento de las exportaciones sea inferior al 7%, el crecimiento de la productividad generará un crecimiento aún más bajo del empleo de calidad, y la diferencia con el aumento de la PEA expandirá aún más la informalidad.

7. PRODUCTIVIDAD Y RENTABILIDAD DE LA INVERSIÓN

Un punto de particular relevancia para el objetivo de este trabajo es la vinculación directa entre aumentos de productividad –tanto de la mano de obra como de la productividad total– y aumentos en la tasa de rentabilidad de la inversión.

En las ecuaciones (19) y (20) del Anexo Metodológico se presenta una versión simplificada de esta relación. Para un tratamiento más completo, véase Woods, A. (1975). En dichas ecuaciones, la tasa de rentabilidad en transables depende esencialmente de la diferencia entre el crecimiento de la productividad y los costos factoriales, y de la elevación gradual del tipo de cambio real. El nivel de la rentabilidad en transables en comparación con otros países, y la relación entre la rentabilidad en transables y no transables dentro de Perú, que influyen en la reorientación de recursos hacia transables, dependerá de la diferencia entre el aumento de la productividad neta de costos factoriales en transables vs. no transables, y de la magnitud anual de la devaluación real.

En esencia, en la medida en que la productividad neta de retribución a factores crezca más rápidamente que la relación capital-empleo (incluyendo dentro del capital el capital humano, el stock de conocimientos, el entrenamiento gerencial, etc.), entonces dicho aumento elevará la tasa de rentabilidad del capital.

En la actual situación de Perú es esperable que el cambio tecnológico, organizacional y de composición de la inversión genere aumentos de producto a un ritmo mayor que la evolución de la relación capital-empleo. Esto

es, que absorbidos dichos cambios, los mismos adicione periódicamente aumentos de producto por unidad de todos los insumos.

En consecuencia, las políticas que operen a nivel micro, meso y macro en la dirección de elevar la productividad en transables, aumentarán también la rentabilidad del capital en transables.

Como se recuerda, lo expuesto previamente es una de las condiciones que en este trabajo se estableció para cualquier política orientada a complementar o reemplazar el efecto de una devaluación real: elevación de la rentabilidad en transables.

Por lo tanto, si la productividad total de los factores crece significativamente y más rápidamente en transables que en no transables, y lo hace a un ritmo internacionalmente relevante, la rentabilidad en transables tenderá a elevarse por encima de la rentabilidad en no transables y tenderá a acercarse y/o superar la obtenible en otros países emergentes. Éste es el incentivo buscado para atraer decisiones de inversión hacia el país y orientar decisiones de inversión y flujos de recursos hacia transables.

Un razonamiento similar al anterior puede desarrollarse respecto a la productividad de la mano de obra, en la medida en que la productividad de los restantes recursos no decline y “borre” el efecto de la primera, y siempre que las remuneraciones al trabajo crezcan por debajo de la productividad de la mano de obra.

En síntesis, las políticas orientadas a elevar la productividad en transables elevan la rentabilidad de la inversión, y al hacerlo inducen una secuencia favorable de aumento de la inversión privada atraída por esa mayor rentabilidad, que contribuye a sostener el aumento de la productividad a lo largo del tiempo, lo que a su vez alimenta la mayor rentabilidad, etc. etc.

8. EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN SECTORES REZAGADOS

Hasta el momento el énfasis de este trabajo ha sido el aumento de la productividad de las actividades transables formales. Este énfasis se explica porque si no es factible alcanzar un crecimiento significativo en la productividad de los sectores formales transables, no será factible generar los recursos necesarios para ser reorientados y utilizados en el mejoramiento de las actividades informales urbanas –y rurales– rezagadas.

Dicho de otro modo: el hecho de priorizar en la discusión del presente trabajo el aumento de la productividad en segmentos formales transables, no

quiere decir que se ignore la importancia de elevar la productividad en segmentos informales y rurales tradicionales. Sólo significa que esta última depende de los recursos reorientables desde segmentos formales, y por consiguiente, del aumento de la productividad en los mismos.

Sin duda, el aumento de la productividad es también importante para las actividades informales y rurales tradicionales, ya que se trata de una precondition para mejorar su producción e ingresos. Dado que por definición aquéllas no generan recursos excedentes, el mejoramiento de su productividad dependerá del flujo de recursos reorientados de los segmentos más modernos de la economía en forma de recursos públicos, de crédito, asistencia técnica y de gestión, etc.

Lo anterior establece claramente uno de los aspectos de la dinámica de relacionamiento entre sectores modernos e informales. Otro de ellos es que en buena medida el nivel de actividad de muchos segmentos informales depende de: i) los bienes y servicios que le suministra el sector formal para su venta; por ejemplo, cigarrillos, juguetes, CD's, libros, artículos electrónicos, etc. que venden los ambulantes; ii) la demanda del sector formal por productos intermedios informales; por ejemplo, la adquisición de insumos (piezas para la confección) producidos por microempresas informales subcontratadas; iii) el uso de servicios generados en segmentos informales, como electricistas, reparadores de zapatos, gasfiteros, cerrajeros, etc.; iv) la adquisición por el sector formal de bienes de consumo producidos por segmentos informales o rurales tradicionales; por ejemplo muebles, alimentos, ropas, etc.

Por consiguiente, las interrelaciones entre segmentos formales e informales es la norma y no la excepción, y el rol dinamizador en las mismas es desarrollado por las actividades formales.

Lo anterior señala con claridad que no pueden concebirse las medidas hacia los sectores informales y/o tradicionales como si los mismos estuvieran separados por compartimentos estancos de los segmentos más modernos de la economía. El éxito de muchas de las políticas hacia segmentos informales dependerá de la precisión y realismo con que se hayan diseñado, tomando precisamente en cuenta el tipo de relacionamiento específico de los mismos con los sectores modernos. De otro modo, se gastarán cuantiosos recursos en el apoyo de actividades para las que no hay demanda suficiente, o no se llegará con los recursos necesarios hacia las actividades que tienen mejores perspectivas en materia de inserción y relacionamiento con actividades formales.

De ahí que las políticas de apoyo para el aumento de la productividad deberían concentrarse en las actividades informales o rurales tradicionales

que enfrenten un apropiado potencial de demanda del sector formal; y no en aquéllas en que ocurra lo contrario. Este criterio, que puede parecer excesivamente restrictivo, es en la práctica indispensable para priorizar recursos. De otro modo, se confunden las políticas orientadas a mejorar la productividad – básicamente orientadas a mejorar condiciones productivas– con las orientadas a reducir la pobreza –básicamente orientadas a transferir poder de compra (acceso a alimentos, electricidad, agua potable, saneamiento, etc.)– y dar acceso a servicios esenciales, como salud, educación, vivienda, etc.

9. LA PRODUCTIVIDAD COMO VARIABLE DE POLÍTICA

En la actualidad, a pesar de entender su relevancia para ampliar márgenes de ganancia, no deja de sorprender que gran parte de las empresas siga enfatizando la necesidad de reducir los sobrecostos laborales y no presten atención alguna al aumento de la productividad.

Esta omisión es aun más sorprendente por el hecho de que las experiencias más exitosas de mejora de la competitividad desarrollaron políticas deliberadas para elevar la productividad.

En particular, Edwards, S. (1998) analiza empíricamente la experiencia de 93 países y concluye que la productividad total de los factores tenderá a crecer más rápidamente en una economía abierta que en una cerrada, por la mayor posibilidad en el primer caso de absorber el progreso tecnológico generado en países líderes; y aun cuando no concluye estrictamente cuáles son los factores causales, señala la necesidad de mayor investigación empírica microeconómica en torno a la apertura y el aumento de la productividad total de los factores. En este último sentido, Baily, M. y Solow, R. (2001) elaboran comparaciones internacionales de la productividad, conceptualmente construidas a partir de la empresa, y concluyen que la intensidad de la competencia internacional (y doméstica) posee un fuerte impacto sobre la productividad.

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

Un segundo aspecto es la influencia de un impulso exportador; éste exige 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.

Pero para que una mayor apertura se transforme en un impulso sistemático y permanente hacia el aumento de la productividad, se necesita alinear decisiones micro económicas con dicho objetivo, lo que a su vez demanda una institucionalidad que incida en el ámbito macroeconómico acorde. Éste es quizás el aspecto más importante: la existencia –o en su defecto la creación– de un tejido institucional y social que facilite e induzca decisiones permanentes de aumento de la productividad a nivel microeconómico.

En esta perspectiva, los equilibrios macro, la seguridad jurídica y las reglas estables y creíbles son una cara del problema. Pero la otra cara es una institucionalidad económica y social que estimule políticas de aumento de la productividad en el ámbito de la empresa. Por ello Porter, M. (1998) hace énfasis en el conjunto de medidas que establecen una institucionalidad apropiada para estimular a nivel micro el crecimiento de la productividad, y en la importancia para ello de la capacitación laboral.

La institucionalidad apropiada es, en la visión de Porter (op.cit.), un factor decisivo para desencadenar y sostener políticas y emprendimientos a nivel micro para elevar la productividad.

La institucionalidad para estimular estrategias de aumento de la productividad en las empresas abarca diversos ámbitos, por ejemplo, el tejido de acceso a información externa de innovaciones de productos, procesos y organizacionales; el tejido de empresas y entidades con recursos y capacidad para copiar y adaptar estas innovaciones a las condiciones locales; los canales institucionales de vinculación entre estas entidades y las empresas; el tejido institucional para difundir entre las empresas y sus trabajadores conocimientos, calificación gerencial y mejores prácticas para el aumento de la productividad; y la institucionalidad que promueve una conducta empresarial y laboral proclive al aumento de la productividad.

En el Anexo Metodológico, en la ecuación (18) se recoge la idea de que el aumento de la productividad de todos los factores depende esencialmente de: i) la influencia del tejido institucional al que se hizo referencia sobre la adopción generalizada de decisiones microeconómicas de aumento de la productividad; ii) las políticas que influyen sobre el crecimiento de la productividad; iii) el stock de capital físico, humano, de conocimientos y organizacional disponible al principio del período de análisis, y su evolución en el tiempo. Nótese que la incidencia de la inversión sobre el aumento de la productividad está mediatizada por la proporción de la misma en el stock de capital total de la economía, y naturalmente influyen también las características de esa inversión. En este sentido, la influencia de la inversión sobre el crecimiento de la productividad es menor a la que se le suele atribuir en la discusión

privada y pública en Perú: lo que sí impacta diariamente sobre el aumento de la productividad es el stock de capital –físico, humano y organizacional– que dicha inversión va modificando incrementalmente año tras año.

Como se desprende de lo expuesto, la institucionalidad del ámbito laboral también influye sobre las decisiones de aumento de la productividad a nivel micro. Sobre este tema volveremos en secciones posteriores.

En la sección siguiente de este trabajo el énfasis se centrará en las instituciones que inciden sobre la adopción de políticas de aumento de la productividad a nivel micro. El enfoque descansa en una apreciación: en países en que se verifica un impulso sistemático hacia el aumento de la productividad, se constata también la creación o preexistencia de un tejido institucional que facilita e incentiva las decisiones a nivel micro. En particular, la selección de ámbitos tiene que ver con las ausencias detectadas en la experiencia peruana en materia de una institucionalidad facilitadora.

Este enfoque no es nuevo. Así, en el caso de las economías avanzadas, sobresalen los esfuerzos a nivel micro económico desarrollados en los 70's, 80's y 90's en diferentes sectores de la economía de Estados Unidos. Similarmente en Canadá, Japón, Alemania, Austria, Suecia, Noruega, Dinamarca, y más recientemente España –entre otras experiencias– se registran esfuerzos deliberados, utilizando diferentes vías a nivel micro, meso y macro, impulsados por la necesidad de mejorar la competitividad.

Entre las economías emergentes, destacan en los 70's, 80's y 90's, diversas experiencias, entre las que cabe señalar las de República de Corea, Taiwán, más recientemente China y otras del Sudeste de Asia, así como Costa Rica, Chile, centro y norte de México en América Latina. En todas ellas el común denominador es el impulso a diversas acciones deliberadas para elevar sistemáticamente la productividad en transables. Ello incluye esfuerzos sistemáticos en la dirección de mejorar los recursos humanos, articular la capacidad de innovación, generar un sistema de información para potenciales usuarios de innovaciones, etc.

En la práctica, entonces, se verifica un tránsito gradual pero cada vez más comprehensivo hacia la productividad como variable de política, a través de la cual es factible provocar cambios, en contraste con el enfoque de la productividad como resultado espontáneo del crecimiento que caracterizó el pensamiento económico en los 60's y 70's.

Entre las lecciones de las experiencias de países desarrollados y emergentes en esta materia, sobresalen dos. La primera es la importancia de sincronizar políticas complementarias para elevar la productividad. Así, una apertura económica hace más accesible las innovaciones, las nuevas técnicas

y las modernas formas de gerenciar la producción, ya desarrolladas en los países avanzados. Pero si no se verifica internamente “pari passu” un esfuerzo de capacitación significativo y bien orientado, ese mayor acceso a la nueva tecnología no será aprovechado plenamente. Y esto último implica priorizar recursos y hacer que el sistema de incentivos opere en esa dirección.

La segunda acepta que estamos en un contexto caracterizado por información asimétrica de los agentes. El gerente de ventas de una empresa que visita mercados externos no accede a la misma información de tecnología y conocimientos que los agricultores que producen su materia prima. En ese contexto, es difícil esperar que un aumento significativo y sistemático de la productividad se dé como resultado del ajuste espontáneo de los mercados en el plazo histórico requerido. A la inversa, existe evidencia de que las políticas que inciden a través del marco institucional que enfrentan las empresas, poseen una influencia decisiva. Véase por ejemplo Davis, S. y Henrekson, (1997). Por consiguiente, este hecho reconoce la necesidad de establecer o mejorar: i) un tejido institucional que facilite y estimule la adopción de medidas y prácticas a nivel microeconómico, orientadas a elevar la productividad; ii) políticas públicas deliberadas para elevar la productividad.

La visión expuesta es coherente con los planteamientos hechos por Weissbluth, M. (1999) y por Mullin, J (2002) respecto al rol y responsabilidad del Gobierno para promover la innovación. En la sección que sigue a continuación se desarrollan estos dos puntos (tejido institucional y políticas para elevar la productividad) referidos a Perú, sin pretender agotar el tema. Es probable que el establecimiento de un sistema de innovación articulado y en funciones sea un objetivo demasiado ambicioso para Perú. Pero no cabe duda de la impostergable necesidad de fortalecer la innovación en las empresas privadas, en el conjunto de centros de excelencia y la articulación entre ambos, para ir estableciendo las bases de dicho sistema, y para lograr que las empresas descansen cada vez más en la competencia a través de adopción, adaptación, generación y difusión de innovaciones blandas y duras.

10. PROPUESTAS PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD EN PERÚ

No se pretende hacer aquí un análisis exhaustivo de las políticas más apropiadas para aumentar sostenidamente la productividad en Perú, tema que en sí mismo demandaría otro trabajo. Pero se pueden sugerir: i) algunos cambios para generar en diversos ámbitos un tejido institucional para facilitar e inducir

aumentos de productividad a nivel micro; e ii) un conjunto de políticas públicas sin las cuales no es posible un crecimiento sostenido de la productividad. Estos temas se presentan en las secciones que siguen. Aunque el énfasis está en las políticas del ámbito laboral, se incluyen también sugerencias para otras áreas de política.

Siguiendo lo expuesto en el punto previo, el énfasis de las propuestas que siguen a continuación está en: i) la creación y desarrollo de un entorno y tejido institucional que induzca y facilite decisiones de aumento de la productividad a nivel micro económico; ii) las políticas públicas que contribuyan a remover obstáculos al aumento de la productividad o a facilitar el mismo.

10.1. Conductas y estrategias deliberadas

Los economistas suelen enfatizar diversos factores para promover el aumento de la productividad a nivel microeconómico, excepto quizás el más importante: la adopción generalizada de conductas y prácticas proclives al aumento de la productividad por parte de trabajadores, y sobre todo empresarios. En las experiencias históricas conocidas, no existe un solo caso de modernización de un país en que no se produjera este tipo de cambio de conductas o prácticas, bien por negociación entre actores sociales, bien 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 –como ya se ha dicho– sólo las empresas grandes y las extranjeras han adoptado la gestión y práctica de la productividad; las restantes empresas, la gran mayoría de las existentes en el país, no prestan mucha 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.

Un paso imprescindible es plantear el tema entre los actores sociales y buscar la difusión gradual de estas conductas y prácticas en todas las empresas. En otras palabras, promover una mentalidad difundida de mejora sostenida de la productividad.

En el componente de competitividad del Acuerdo de Concertación a ser firmado en poco tiempo más, no existe una sola mención al aumento de la productividad. En el Consejo Nacional del Trabajo se discutió reciente-

mente establecer un bono de incentivo a la productividad, paso muy positivo pero que está lejos de ser la solución.

Un primer peldaño, entonces, es el esclarecimiento de la importancia del tema para la dirigencia de los actores sociales y para los ejecutivos de gobierno con responsabilidad decisoria en esta área. El segundo peldaño es, con el respaldo de la dirigencia de actores sociales y sectores involucrados del Gobierno, plantear una difusión generalizada de la estrategia de aumento de la productividad entre empresas y sindicatos, para lo que pueden colaborar las organizaciones empresariales y sindicales.

Las organizaciones empresariales, con la colaboración del Gobierno y de organismos internacionales, pueden promover y organizar múltiples cursos y seminarios de bajo costo sobre gerencia para la productividad y gerencia participativa, útiles para ir difundiendo estos temas entre los empresarios. Un punto nada desdeñable es que la mayoría de los empresarios peruanos –con las excepciones ya citadas– simplemente no conoce las técnicas de gerencia para la productividad y las implicaciones de las mismas para otras políticas de la empresa. Sería entonces de gran valor para las empresas y para el país, difundir este conocimiento especializado.

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 se trata de un tema crucial para el país y sobre el cual es bueno que exista un acuerdo político y no sólo social.

El cuarto paso, desarrollado en el numeral siguiente en que se analiza la propuesta de capacitación y formación, es destinar recursos accesibles para las empresas que deseen mejorar sus prácticas en materia de productividad y/o instalar un sistema de criterios e incentivos a la productividad.

Los cuatro pasos previos se plantean en la perspectiva de que las políticas para elevar la productividad no emergerán espontáneamente, por más presión competitiva que se ejerza sobre las empresas. No ocurrió en los 90's y no ocurrirá ahora.

Por lo tanto, es imprescindible desarrollar acciones positivas en esta dirección para poder inducir gradualmente estrategias deliberadas de aumento de la productividad en las empresas, en reemplazo de la ya obsoleta estrategia de minimización de los costos por unidad de insumos.

10.2. La reforma y regulación de la capacitación laboral

El mejoramiento de la educación básica es un objetivo prioritario, pero exige tiempo. Es probable que sus resultados plenos se alcancen en una gene-

ración. 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.

Como se mencionara previamente, Chacaltana, J. y García, N. (2001) constatan una elasticidad positiva y significativa entre capacitación y productividad, sobre la base de un análisis de encuestas de establecimientos manufactureros en Perú. En otras experiencias, también se detecta que las empresas que operaban por debajo de su productividad potencial y ampliaron la capacitación laboral, registraron en los años siguientes aumentos significativos de productividad. Ver Bartel, A.P. (1991; 1993).

La relevancia de la mano de obra calificada y de la mejora de la calificación para el aumento de la productividad total de los factores ha sido planteada para los países emergentes, pero también es muy importante en países avanzados, como lo constatan empíricamente Kahn, J. and Lim, J.S. (1998) para los EE.UU.

El enfoque que sigue a continuación descansa en aceptar que los factores institucionales inciden notablemente sobre la capacitación y sobre la actitud de las empresas respecto a la misma. Véase Harhoff, D. and Kane, T.D. (1993)

En la actualidad, la formación profesional y capacitación laboral es ofertada en Perú por aproximadamente una veintena de entidades capacitadoras de gran experiencia y calidad, 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. Puede consultarse en Chacaltana, J. y Sulmont, D. (2002) una descripción de cómo está estructurado, por el lado de la oferta, el mercado de capacitación.

El mercado de servicios de capacitación en Perú se caracteriza en la práctica por ser muy disperso por el lado de la oferta, en el que participan una enorme cantidad de pequeñas iniciativas, sin coordinación alguna, anárquico y carente de un marco regulatorio. Ver Chacaltana J. y Sulmont, D. (2002),

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 Tecnológicos Superiores 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 este trabajo 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; iv) orientar este mercado hacia la formación por competencias; v) establecer un sistema de certificación de calidad de los ofertantes y 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 describe cada una de estas propuestas:

- 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 otro tipo de recursos internos y externos; c) licitar los recursos entre los postulantes –empresas, entidades de capacitación o grupos de trabajadores– 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 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 ofertante; i) generar y difundir la información estadística de la evolución de la oferta y demanda de servicios de capacitación, licitaciones, recursos administrados, licitados y entregados, resultados obtenidos, impacto sobre la productividad, etc.; j) promover la formación y capacitación y difundir las prácticas empresariales de gerencia para el aumento de la productividad.
- ii) El Consejo estaría constituido con representantes de: i) el Gobierno (MTPE); 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 un servidor y una docena de

- PC que lo vincularían a todas las entidades de formación y todas las empresas y entidades 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: a) la adecuación permanente y sistemática a la demanda de las empresas (pertinencia); y b) 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) Se establecería legalmente un régimen de aportes a dicho Fondo, previo estudio técnico. En la actualidad, lo vigente es el aporte de un porcentaje de la nómina de las empresas industriales al Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (Senati). Sería sumamente positivo que la ley de creación del Consejo estableciera un aporte al mismo equivalente a una alícuota pequeña del Impuesto al Valor Agregado, o del Impuesto a la Renta pagado por las empresas, en lugar de una cotización sobre la nómina, para evitar un impuesto a la contratación de mano de obra.
 - vi) En general, la posición actual de la veintena de entidades de gran experiencia y calidad, como el Senati y otras entidades e institutos tecnológicos superiores, no se verá afectada negativamente, en la medida en que puedan seguir suministrando servicios de capacitación requeridos por las empresas y de una calidad apropiada. Más aún, si mantienen estos criterios de operación 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.

- vii) En el caso del actual Senati, la transición debería ser gradual, en un período de tres a cuatro años; se buscaría que lo que el Senati deje de percibir como aporte de las empresas manufactureras, sea reemplazado por recursos similares obtenibles de licitaciones, en la medida en que todas las empresas industriales que cotizaban sobre la nómina sigan cotizando a través de alícuotas del Impuesto al Valor Agregado o Impuesto a la Renta. A partir del cuarto año, el Senati debería competir por licitaciones de recursos con los restantes ofertantes de servicios de capacitación.
- viii) 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. Véase Mertens, L. (1997); Ibarra, A. (1997); y OIT/Conocer (1997). 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.
- ix) Además de un marco regulatorio, para que opere el mercado de servicios de capacitación es indispensable establecer un sistema de evaluación y certificación de pertinencia y de calidad, bajo la responsabilidad del Consejo, 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 (o deberían competir) 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 y para efectuar la evaluación, calificación y certificación de pertinencia de las entidades que formen parte del sistema.

- x) No obstante, las entidades pueden estar entregando servicios solicitados por las empresas, pero la cantidad de esos servicios puede ser inferior o superior a lo que las empresas demandan. Por ejemplo, pueden estar entrenando jóvenes en técnicas de computación, demandadas por las empresas, pero el número total de egresados potenciales ser mucho mayor a la demanda real. Aquí surge una función adicional del Consejo, que con el apoyo de las entidades ofertantes y consultorías técnicas, estaría en condiciones de establecer el “mismatching” entre demanda y oferta de determinados servicios de capacitación, y proyecciones del crecimiento esperado futuro. Detectado un exceso, el Consejo difundiría esta información entre los ofertantes de servicios y entre los usuarios activos y potenciales de estos servicios.
- xi) Puede procederse en forma similar con la evaluación, calificación y certificación de la calidad de la formación en cada entidad ofertante. El Consejo sería responsable de la misma, con una organización similar y el apoyo de las entidades ofertantes y consultores especializados. El proceso de evaluación y calificación también culminaría con la difusión entre ofertantes y usuarios de los resultados de esa calificación (una, dos, tres, cuatro o cinco estrellas azules).
- xii) 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, que habrá una guía anual (electrónica e impresa) en la que las entidades ofertantes y sus servicios aparecerán calificados con tantas estrellas plateadas y tantas estrellas azules. Sin necesidad de generar obligatoriedad alguna, esta transparencia sería 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 mayor calidad.
- xiii) En particular, quedará claro para los usuarios que si determinada entidad no registra ninguna estrella plateada o azul o no se ha sometido todavía al proceso de evaluación y calificación de pertinencia y calidad, no hay ninguna garantía de que sus servicios de capacitación cumplan con los estándares de pertinencia y calidad requeridos por las empresas peruanas.
- xiv) 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. 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.

- xv) Adicionalmente, el Estado sólo debería apoyar con recursos –acceso a becas, subsidios, desgravación tributaria, etc.– sólo aquellas iniciativas asociadas a entidades que estén evaluadas como “cinco estrellas”, calificadas y certificadas por el Consejo apropiadamente.
- xvi) 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. El antes citado trabajo de Saavedra y Chacaltana (2001) confirma que la formación en la empresa genera el más elevado retorno. Pero además, existe evidencia empírica relevante de que la capacitación en la empresa contribuye significativamente a elevar la productividad a nivel microeconómico, como defienden Ballot, G., Fathi, F. and Erol, T. (2001). En rigor, el punto no es sólo mejorar la capacitación en la empresa. El tema 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. Véase Ichniowski, C., Shaw, K. and Prennushi, G. (1995). 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, para financiar capacitación en la misma empresa para sus trabajadores, debidamente comprobada y certificada por una entidad oferente del sistema que esté calificada con cinco estrellas plateadas y azules. Esto sería 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 seguiría vigente, pero se licitaría qué entidad lo recibiría.
- 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, emitida por una de las entidades del sistema calificada con cinco estrellas.
- 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.
- xvii) Una propuesta a considerar es el reconocimiento de incentivos tributarios en forma de créditos fiscales 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 servicio estén calificadas como de cinco estrellas. El ejercicio de este derecho podrá tener lugar en el primer año(s) que la empresa registre un aumento superior a por ejemplo el 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 el 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.

Entre los programas públicos con incidencia sobre la capacitación, 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.; 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 obtuvieran mejores ingresos. Cabe especular que una de las causas del positivo impacto de Pro Joven es la adopción de pautas 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 escasa dimensión y al momento a escoger para 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 decisión de no destinar 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 sostenido; de otro modo se estarían gastando recursos con escasa eficacia en términos de resultados.

Cabe también 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 un proyecto de ley, y al rol de los

Ministerios de Educación y de Trabajo en dicho proyecto, que a una discusión estratégica de fondo y contenido. Pero lo que se necesita discutir a fondo son 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.

Finalmente, Chacaltana, J. y Sulmont, D. (2002) proponen también consolidar en una entidad u organismo autónomo descentralizado las funciones 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. Sería también más sincrónico con la idea de crear un Consejo Nacional de Capacitación, ya que una sola entidad de contrapartida nacional facilitaría las cosas.

10.3. Reforma de los múltiples contratos

Es importante acotar el uso de contratos laborales flexibles, lo que se traducirá también en una señal en la dirección de que es rentable ahora invertir en capacitación laboral –con su efecto positivo sobre productividad– dado que la probabilidad de que el capacitado sea absorbido por otra empresa se reduce cuando el gasto de capacitación se hace a un contratado con cierta estabilidad.

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 es 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.

Un paso relevante es limitar el uso de los contratos antes citados a un porcentaje del empleo de la empresa (por ejemplo, a un 30% de los trabaja-

dores contratados). Adicionalmente es 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 capacidad de negociación al trabajador. Simultáneamente, puede incentivarse el uso de contratos estables, normando por ejemplo que toda empresa que tenga el 70% o más de su personal en contratos estables, se beneficiará en caso de una primera inspección, de una fiscalización preventiva y no punitiva. O cualquier otro camino idóneo para estimular la adopción de contratos estables.

No obstante, el principal instrumento para reducir el uso abusivo de contratos precarios es el que se describe a continuación.

10.4. Fortalecimiento de la fiscalización

Como se ha expuesto en secciones previas, los ocupados sin contrato laboral o “en negro” son la principal fuente del exceso de inestabilidad en el mercado laboral asalariado, a lo que se agrega el uso difundido de contratos de servicios que identifican el Registro Único de Contribuyentes (RUC) como vía de evadir una relación laboral. Si se desea estimular a las empresas para que adopten estrategias de aumento de la productividad y reduzcan el grado de desregulación, es indispensable limitar 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 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 de RUC para denunciar ante la autoridad del trabajo y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) toda

situación en la que el uso del RUC esconde 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.

10.5. El reemplazo del modelo de negociación laboral

En los 90's se introducen numerosas reformas legales, pero se mantienen inalteradas 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, herencia de muchos años de inflación. Al plantearlo de ese modo, la formación de salarios se desconecta del aumento de la productividad en el ámbito de cada empresa.

Por ello se sugiere reemplazar el modelo predominante de negociación, por otro centrado en dos temas: i) negociación de los factores que contribuyen a elevar la productividad en la empresa; e ii) negociación de los incentivos salariales a la productividad, que permitan 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 coherente 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 tener diversa manifestación, pero lo importante es que a través de ellos se establezca un nexo muy claro entre el aumento de la productividad en la empresa –metas cuantitativas de producto por unidad de insumo laboral– y el aumento de salarios reales.

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

Pero el nuevo modelo de negociación no debería depender exclusivamente de la negociación colectiva. También debe tomarse conciencia de la

importancia de 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 favorables al aumento de la productividad en el sistema productivo. Tanto el Consejo Nacional del Trabajo como las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores pueden jugar un rol destacado en este proceso de difusión.

10.6. 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. 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 elevada.

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 de Perú.

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 abarque otros aspectos, más allá de la legislación laboral y temas conexos.

En esta perspectiva, la institucionalización del dialogo social a un nivel más elevado que el Consejo Nacional del Trabajo –que se plantea en un párrafo posterior– 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. Es conveniente que el país se mueva

hacia múltiples negociaciones sectoriales y a nivel de empresa 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 preconcepciones y comenzar a construir una nueva cultura de relaciones laborales. En este sentido, la aparente antinomia entre negociación sectorial y negociación en el ámbito de la empresa es superable en la medida en que se introduzcan convenios-marco sectoriales en que se acuerden 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.

10.7. Educación básica y formación para el trabajo

Es ya un hecho 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. Véase Heckman, J. (1999).

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 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 de educación y práctica laboral.

Respecto a la primera, los cuatro factores decisivos que debería ofrecer la educación básica para mejorar la calidad del trabajador son: i) proclividad para 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 posi-

tivamente 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 2002 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 reentrenado 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 microemprendimientos– y combinarlos con pasantías, aprendizaje y pasantías laborales. El sistema empresarial sería beneficiado por esta aproximación y, por lo tanto, debería prestar su apoyo para su implementación.

10.8. Los servicios de capacitación y la pequeña empresa

Es ya un enfoque compartido por muchos, 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. En el pasado, el desarrollo de toda una red de acceso al financiamiento ha sido 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, son instrumento especialmente útil para promover el aumento de la productividad en las Pyme.

Seguendo a Sierra, J. (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 los costos de dichos servicios –porque no percibe con nitidez sus beneficios– excepto en lo relativo a mejoras de organización. De acuerdo al autor mencionado, 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. (2002) también encuentra 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 años 90's, excepto en la industria manufacturera, en la que se verifica una caída a partir de 1997. Esto 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 año 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. (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 secciones anteriores de este trabajo, 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 existe en forma 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 de capacitación y asistencia técnica 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 general, un sistema de bonos redimibles por asesorías y consultorías es un camino apropiado, siempre que: i) se prioricen la capacitación en gestión de productividad y asesorías y consultorías vinculadas; ii) los especialistas que brinden los servicios se encuentren debidamente entrenados en gestión de la productividad y temas conexos; iii) se haga un esfuerzo de adaptación a las características de la demanda; y iv) se masifique el uso de bonos para que su incidencia sea significativa.

Desde el punto de vista del argumento central de este trabajo, lo más importante sería reorientar parcialmente 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.

Un tercer aspecto es que la entrega de estos servicios debería ser precedida por un pequeño esfuerzo pedagógico respecto a cuánto influye sobre las ganancias de la pequeña empresa el aumento de la productividad. Vale decir, una tarea pedagógica previa respecto a cómo influyen las mejores prácticas de productividad sobre la producción, ventas y ganancias de la empresa. Este esfuerzo debería ser orientado hacia asociaciones u organizaciones de Pyme, para facilitar su llegada.

Es probable que varios cursos cortos sobre gestión de productividad en las Pyme para los consultores y especialistas que brindan los SDE tengan un efecto multiplicador importante. En la actualidad, la capacitación gerencial está más dirigida a organización de la Pyme, pero es imprescindible priorizar gestión de productividad.

Otro ámbito de políticas es un esfuerzo, por pequeño que sea, de adaptar los servicios que influyan en el aumento de la productividad a las especiales condiciones de la demanda de las Pyme. La cooperación externa puede brindar su apoyo en este campo.

Dado el gran número de Pyme y la elevada dispersión de las mismas, un camino explorable es incentivar asociaciones de pequeños productores para que accedan a políticas y programas de apoyo. Las experiencias de Japón, de la República de Corea y otras, señalan la importancia de la asociatividad para hacer viable la incidencia de políticas. Sierra, J. (2002)

destaca la importancia de las asociaciones entre Pyme y mediana y gran empresa que sean parte de una misma cadena de producción, ya que la misma brinda el escenario para incentivar a las Pyme a alinearse en materia de productividad con las más grandes y a ser sujeto de políticas dirigidas a esas asociaciones. El fomento de la subcontratación por tamaño de empresas tiene un efecto similar.

Dentro del campo que se viene analizando, también es un ámbito de políticas la puesta en marcha de un programa pedagógico de asesoría en gestión de productividad en Internet, interactivo, susceptible de ser consultado por cualquier pequeño empresario, al que puede adosarse un proceso de calificación.

Un aspecto que se tratará específicamente más adelante es el acceso a innovaciones. Sierra, J. (2002) destaca el acceso a un Fondo Concursable para Innovaciones, al cual tendrán acceso las Pyme que reúnan ciertos requisitos mínimos.

Otro aspecto relevante 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 demostración 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 presentados y consultados ampliamente por todos los pequeños y micro empresarios que lo deseen.

Finalmente, al redactarse este documento, el Ministerio de Trabajo estaba preparando un proyecto de ley para las Pyme, orientado esencialmente a establecer un marco normativo para la microempresa que reconoce la creciente disparidad respecto a la mediana y grande, y aplica principios diferenciados en términos de salarios mínimos, protección social, y otros aspectos. Se espera que con ello una porción significativa de las microempresas se formalice. La idea de una propuesta de tratamiento especial para las Pyme es esencialmente correcta, en la medida en que no vulnere las normas internacionales de OIT a las que el país ha adherido. Pero sería quizás más interesante establecer toda una gama de procedimientos simplificados y acceso a tratamientos preferenciales, a la cual las microempresas podrían acceder a cambio de su formalización, en lugar de legitimar una ciudadanía laboral de segunda clase. Ello podría ser acompañado por todo un conjunto de programas orientados a instalar estrategias de aumento de la productividad en la microempresa.

En esencia, lo que necesita la microempresa de la institucionalidad laboral para seguir operando es la vigencia de diferenciales de remunera-

ciones respecto a la grande, correlacionados con los diferenciales de productividad. En la medida en que los sobre-costos laborales sean una proporción dada del costo salarial, entonces las diferencias de costos laborales serán establecidas por las diferencias de remuneraciones. Pero esto es un problema de operación del mercado laboral, y no es necesario reducir el salario mínimo y la protección social para los trabajadores de la microempresa. Esto último lo único que hace es consolidar las estrategias de reducción de costos laborales por unidad de trabajo. Mientras que lo que realmente se necesita es difundir entre la pequeña y microempresa las estrategias de aumento de la productividad.

10.9. Los servicios de capacitación y la agricultura de la costa

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 deben ser removidas para que el sector crezca. Entre ellas cabe citar: i) los problemas de titulación 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 al comienzo de este título están presentes en las diversas regiones del país –si bien con distinta 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 y 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 mismo autor antes citado constata que pese a que en la costa el tamaño promedio de las explotaciones es bastante mayor que en la sierra, es de sólo 2.6 ha, 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 aumentos de competitividad es imposible esperar un crecimiento del sector que permita mejorar el bienestar de los allí ocupados.

En Jaramillo, M. (2002) 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 comentando 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 (conteniendo 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 requi-

sitos 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 importante separarlas 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.

10.10. La promoción de exportaciones y el turismo

En la sección 6 se expuso en detalle la importancia de acometer institucionalmente la apertura de mercados externos, promover las exportaciones e incentivar niveles de calidad aceptables para las mismas. En esta sección se agregaran algunas sugerencias de política adicionales.

Conviene además tener en cuenta el retraso absoluto y relativo de Perú en materia de exportaciones. En 2001 las exportaciones per cápita a precios constantes eran inferiores a las de 1975. Hacia fines de siglo, la composición de las exportaciones peruanas sigue estando dominada por minerales y metales.

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) una acción decisiva a emprender por alguna entidad que comprometa 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 permitan al país facilitar la entrada de sus productos en diversos mercados; iii) el desarrollo 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.

Respecto al primer punto, la institucionalidad vigente (las entidades que deberían desarrollar esta tarea) no ha demostrado la continuidad y amplitud de esfuerzo requerido. Es imprescindible que el Gobierno y el sector privado acuerden 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 lo que se refiere a acuerdos comerciales y otros mecanismos institucionales similares, la muy probable firma del Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) ofrece una significativa oportunidad para el ingreso de productos peruanos al mercado de Estados Unidos que no debe desaprovecharse: confecciones, textiles y muchos productos de origen agropecuario o agroindustrial se beneficiarán potencialmente con el mismo. Perú debería multiplicar esfuerzos para avanzar en acuerdos comerciales con otros países, y aumentar la disponibilidad de mercados para diversos productos actual o potencialmente exportables.

Existe un amplio espacio para mejorar las actuales disposiciones y hábitos en materia de créditos pre y post embarque, seguros y fianzas, requeridos por la actividad exportadora. El país podría beneficiarse mucho si el Gobierno estableciera y promocionara con el sector privado un sistema de alta cobertura e incidencia en este campo, al cual pueda acogerse cualquier exportador con las debidas responsabilidades.

Igualmente es necesario 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. La adopción de normas de calidad internacional es un proceso poco difundido en Perú, que por su importante repercusión para el futuro debería ser más promovido por las propias entidades empresariales sectoriales y agregadas.

Un aspecto de gran potencial es la promoción del turismo. Siguiendo a Chacaltana, J. (2002), el despegue del turismo en Perú se registra en 1992-98, período en el que el número de turistas crece a un ritmo tal que triplica la cantidad en cinco años, alcanzando en 1998 aproximadamente 600 mil turistas, e ingresos de divisas por US 920 millones de Dls. 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– 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 ligera 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 el 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% a nivel mundial, sólo el mantenimiento de esa participación implicaría pasar a 1.7 millones de turistas (o más) en 2020. Con un poco de esfuerzo, el crecimiento del turismo internacional que beneficiaría a Perú sería aún mayor, más de 2 millones de turistas internacionales.

Como se observa, 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 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, infraestructura de aeropuertos, transportes y comunicaciones, etc.

El tema de seguridad y buen trato al turista es vital para un país que pretenda desarrollar rápidamente esta industria; debería comenzar por campañas pedagógicas a la población interna sobre la importancia del tema para el futuro del país; 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.

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.

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.

10.11 La institucionalidad para acceder a innovaciones y su adaptación

Como ya se ha mencionado antes, un rasgo esencial de la economía peruana es la debilidad de la capacidad de innovación de las empresas y la ausencia de articulación entre éstas y las entidades dedicadas a la investigación tecnológica y/o a la adopción 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 radicadas en el país.

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.

Ya se expusieron en una sección previa las razones por las que es imprescindible un rol activo del Gobierno en la formulación de políticas, asignación de recursos y establecimiento de un marco regulador en materia de innovaciones, para ir estableciendo gradualmente un sistema nacional de innovación. Asumiendo que esto es un proceso, en esta sección se recomiendan 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, requiere financiamiento y subsidios para su desarrollo. Es bueno recordar que el sacrificio fiscal en subsidios –que no es cuantitativamente muy significativo– es aparente, ya que gracias a los aumentos de productividad, nuevas inversiones y 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 por recursos externos, lo que reduce notablemente la incidencia en el presupuesto fiscal.

Por ello se plantea el establecimiento de un fondo para estimular y facilitar las innovaciones en las empresas pequeñas, medianas y grandes, generar masa crítica en centros tecnológicos y universitarios, y articular ambos segmentos. El fondo establecería las áreas prioritarias que se trata de promover 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.

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 actúen como especialistas en innovaciones para asociaciones de pequeñas empresas. En consecuencia, si es factible canalizar un monto apreciable de recursos a estas finalidades, constituiría un significativo estímulo al desarrollo de la capacidad de innovación en las empresas.

El fondo operaría en la dirección de dar acceso financiero para la adopción de innovaciones; y también un subsidio, dado que el costo real del financiamiento sería muy bajo –incluso negativo– para muchas actividades. Es importante 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 de muy débil articulación.

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 (Carazo et al, 2000). 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.

10.12. Un acuerdo estratégico en torno a reglas estables para la inversión privada

La presente administración ha venido desarrollando 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. Veremos en esta sección el primer tema, y en la sección 10.14 se desarrollará el segundo.

Las decisiones de inversión se caracterizan por ser una de las áreas más volátiles del comportamiento económico. Como se plantea de forma simplificada en las ecuaciones (22) a (29) del Anexo Metodológico, 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.

Dentro del primer concepto se encuentra no sólo la información de tendencias de los mercados relevantes, sino además la incidencia de las expectativas empresariales respecto a esas tendencias, tal como son percibidas y evaluadas.

En el segundo concepto se incluye la tasa de rentabilidad bruta esperada menos los costos del capital. El costo del capital o tasa de interés incluye: i) un componente de retribución al uso del capital, que varía según los mercados internacionales, el acceso del país a los mismos y el grado de desarrollo del mercado de capitales domésticos; ii) un componente de riesgo, que abarca el riesgo país y el riesgo específico de la actividad de que se trate; y iii) un componente de incertidumbre, que varía en forma inversa a la predecibilidad de los escenarios futuros.

Por consiguiente 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 para las empresas.

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 –a) incidencia de la incertidumbre sobre el costo del capital; y b) ausencia de claridad respecto a la demanda esperada– incidirá negativamente sobre las decisiones privadas de invertir.

La formación de expectativas de los empresarios es más parecida a una epidemia que a un análisis racional de oportunidades de inversión: el tema

en la experiencia peruana es cómo detener el contagio y revertir el resultado. Un ámbito sensible de la política económica es cómo revertir expectativas de inversión negativas o insuficientes.

La formación de expectativas de inversión tiene un rasgo peculiar: es una profecía autocumplida, 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 autocumplida 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 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.

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 muchos 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 ése era el rumbo. Al hacerlo, no sólo estaba reactivando parcialmente la economía a través del gasto público; estaba además tratando de introducir en las expectativas empresariales

un escenario de mayor rentabilidad y demanda en comparación con el de una economía estancada.

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, y contribuir a una mayor rentabilidad esperada de la inversión en transables.

Un primer camino son los acuerdos comerciales para expandir las exportaciones peruanas. Esto ya está en marcha: los esfuerzos para la negociación del ATPA han inducido mayor optimismo en los sectores potencialmente beneficiarios, y al concretarse, sin duda mejorarán expectativas de inversión en los mismos. Pero este esfuerzo debería replicarse a través de acuerdos comerciales con diferentes países que generen un más fácil ingreso y a menor costo en los mercados incluidos en los acuerdos.

Una segunda vía a ser explorada –y los formuladores de política están en una mejor posición para analizar diversas opciones– es el establecimiento de un acuerdo estratégico o concertación con el sector privado para comprometer un marco estable en las políticas que inciden sobre rentabilidad de la inversión en transables. 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 en transables, para inducir un esfuerzo conjunto del grupo de empresas con el que se negocie, para 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 10.14.

10.13. 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 anteriores, 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 el tema de infraestructura de apoyo, y los costos de algunos servicios.

Un primer aspecto 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 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 18,200 millones de Dls. en un decenio para contar con una infraestructura que pueda competir con las de Chile y Colombia. En el Cuadro N° 3 se presentan las cifras de dicho estudio.

Dos aspectos importantes que conviene destacar es 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 una gran presión sobre recursos fiscales. Complementariamente, es relevante la elevación de la presión tributaria y la reducción relativa del gasto público corriente para financiar el aumento de la inversión en infraestructura que no pueda ser concesionada al sector privado.

Respecto al empleo, una estimación conservadora hecha para este trabajo sugiere que la inversión en infraestructura 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 empleos 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 estrategias 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. Uno de los aspectos centrales

Cuadro N° 3
Perú. Requerimientos de Infraestructura 2002-2012

Sector	Área	Indicador	Inversión (miles US\$)	Brecha estimada de inversión (miles US\$)	
Transportes	Redes viales (en Km)	68,246	5,005		
	Nacional	12,571	2,277		
	Departamental	11,850	1,331		
	Vecinal	35,826	598		
	Urbana	7,999	799		
	Puertos	Inversión mínima para alcanzar estándares regionales.	271		
	Aeropuertos	Inversión mínima para alcanzar estándares regionales.	160		5,436
Telecom.	Teledensidad fija (líneas/100 ha.)	Aumento 7 puntos y mayor penetración en sectores C,D.	1,075		
	Teledensidad móvil (líneas/100 ha.)	Aumento 11 puntos.	1,289		
	Telefonía rural	10.000 localidades sin servicios.	60		2,424
Electricidad	Cobertura Transmisión	De 75% a 96%. 1,465 Km de líneas de 220KV.	1,101 303		
	Generación	Hidráulica: 2,728 MW. Térmica: 2,908 MW.	3,346		
				4,750	
Agua y saneamiento	Cobertura de agua potable	Lima: de 77% a 100% Provincias: de 68% a 100%.	1,016		
	Cobertura de alcantarillado	Lima: de 82% a 100% Provincias: de 62% a 100%.	2,519		
	Rehabilitación del sistema de agua potable y alcantarillado	De 50% a 100%.	272		
	Tratamiento de aguas servidas	100%	1,804		5,611
			TOTAL	18,221	

Fuente: IPE (2002.b.)

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 MTCC señala que sólo el 50% de la actual red nacional de carreteras y el 8% de la red departamental se encuentra asfaltada o pavimentada. Pero sólo un tercio de las carreteras asfaltadas de la red nacional y la mitad de las carreteras asfaltadas de la red departamental se encuentra 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 más caros y más lentos de América Latina según el Banco Mundial, (2002). 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 tiene en cuenta 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.

10.14. La concertación para el aumento de la productividad

En forma similar a la anterior, es factible y recomendable establecer un Acuerdo Tripartito sobre el aumento de la productividad, en el cual se precise

cuáles son 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 debería identificar nítidamente las acciones y compromisos concretos susceptibles de ser cuantificados, 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 nacional de productividad dentro de las pautas de la concertación actualmente en vías de aprobación. 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 mismo, la reforma fiscal debería ser visualizada también en esta perspectiva de facilitar acuerdos para el logro de metas de productividad.

Por su naturaleza, un acuerdo es un ejercicio estático de concertación. Y lo que Perú necesita es un contexto dinámico, susceptible de adaptarse a las cambiantes circunstancias de una economía pequeña inserta en la globalización. Esto nos conduce al tema de la siguiente sección.

Como se desprende de lo expuesto, los instrumentos institucionales para promover la inversión, la productividad y el aumento de la rentabilidad en transables son: los acuerdos de comercio exterior para facilitar la entrada de productos peruanos a mercados de países desarrollados, la concertación en torno a las medidas para mejorar la rentabilidad de la inversión en producción competitiva con importaciones y el acuerdo nacional tripartito de productividad.

10.15. Hacia un Consejo Económico y Social

Como ya se ha mencionado, un acuerdo o una concertación sobre un conjunto de temas dados constituye un ejercicio susceptible de evolucionar a

través de modificaciones a lo largo del tiempo. En la experiencia de Perú está muy cercana la firma de una Concertación política y social sobre una variedad de temas vitales para el país, lo que constituye un gran avance. Los temas de la Concertación están operando en los ámbitos apropiados, pero a un nivel genérico tal que deja un gran margen de especulación respecto a cómo se logran las metas, con qué políticas y a través de qué medios.

Por otra parte, el Gobierno no puede –ni debe– renunciar a su poder de decisión para implementar una determinada política económica. Entre otras cosas, para eso fue elegido democráticamente.

Una vía que de ser explorada con los actores sociales es la instalación de un Consejo Económico y Social –como el vigente actualmente en España– que opere como el ámbito institucional natural donde se concierten y negocien periódicamente los principales temas que un gobierno está dispuesto y en condiciones de negociar políticamente y con los actores sociales.

Un principio básico del Consejo es que no se aprueba nada sino por consenso y unanimidad de todos sus integrantes. Este principio opera en la dirección de construir consensos –o perímetros básicos de consensos susceptibles de ser ampliados en la posterior discusión– lo que también es algo imprescindible en experiencias como la peruana, en que tienden a primar las presiones centrífugas de la competencia política. Un consejo con experiencia tenderá siempre a generar consensos, lo que de por sí puede significar un cambio cualitativo para el país.

Un consejo no reemplaza, naturalmente, al Congreso. Lo que hace es servir como ámbito de discusión periódica y construcción de consensos en torno a temas concretos. Una propuesta aprobada por unanimidad por el Consejo debe pasar por el Congreso si es necesario que adopte la forma de una ley; es muy probable que su aprobación por el Consejo eleve la probabilidad de ser aprobada por el Congreso.

El Consejo tiene también otra ventaja: es un ámbito de discusión y negociación susceptible de alcanzar un alto nivel técnico, en la medida en que sus integrantes y cuerpo técnico sean escogidos por su relevancia y capacidad técnica, y no sólo por representar a los trabajadores o empleadores o a alguna entidad privada o pública. Este aspecto es esencial, porque mucha de la discusión pública y privada en Perú revela falta de información, de conocimientos técnicos, o de ambos.

El Consejo Económico y Social tendría también el rol de producir informes consensuados que opinen sobre temas vitales para el país, aun cuando no se traduzcan en leyes o decisiones de gobierno.

Finalmente, si se organiza como entidad de bien público, con representación tripartita, y con un pequeño “staff” técnico de alto nivel, el Consejo Económico y Social no implica mayor burocracia o mayores gastos.

11. CONCLUSIONES

Una economía abierta posee muchas más posibilidades de acceder a innovaciones y al conocimiento que se va generando en los centros mundiales que una economía cerrada. En un período histórico caracterizado por la mayor revolución tecnológica que se recuerde, este hecho no es trivial. Un énfasis en el crecimiento de las exportaciones refuerza la posibilidad de acceder a innovaciones y conocimiento, porque exige adaptarse a calidades y pautas de los mercados de países desarrollados. En esta perspectiva, una economía abierta posee un potencial mucho mayor de aumento de la productividad, condición indispensable para competir y mejorar el nivel de vida de su pueblo.

Pero para concretarse, ese potencial debe ser aprovechado correctamente, con estrategias y políticas que valoricen e incentiven las decisiones macro, meso y microeconómicas que influyen positivamente sobre el aumento de la productividad. Si las reglas macroeconómicas, la institucionalidad que incide sobre las decisiones microeconómicas y las normas que regulan el funcionamiento de los mercados no prestan atención al aumento de la productividad, el funcionamiento espontáneo de los mercados tardará mucho más tiempo en generar un crecimiento significativo en dicha variable. Pero si además las reglas e incentivos operan en la dirección de cerrar el crecimiento de la productividad, entonces éste se dará de forma mucho más incipiente y lenta.

La adopción de estrategias para el aumento de la productividad es un umbral imprescindible para experiencias como la peruana, en que es necesario iniciar un tránsito gradual desde la competitividad basada en los recursos naturales y bajos costos de producción hacia la competitividad basada en la adopción de innovaciones, la creatividad y la calificación de los recursos humanos.

El aumento sistemático de la productividad de todos los factores, particularmente de la mano de obra, constituye la principal fuente de competitividad de un país. Al mismo tiempo, es la precondition para mejorar el nivel de vida de su población. El aumento gradual del tipo de cambio real actúa como factor de ignición de esa competitividad y contribuye también a amortiguar los *shocks* que acompañan la inserción en una economía globalizada. Si dicho aumento no es viable, entonces la necesidad de políticas orientadas a elevar la productividad es más urgente.

Conviene subrayar un factor importante: las mejoras de productividad y competitividad se manifestarán en un aumento del empleo de calidad en la medida en que sean acompañadas –o precedidas– por políticas de ampliación de mercados externos y promoción de exportaciones. A través de estas políticas es factible acelerar la tasa de crecimiento económico. El aumento constante de la competitividad vía productividad permite sostener esa expansión a lo largo del tiempo. Para que el efecto sobre la creación de empleo de calidad sea significativo y sustentable, es imprescindible que la ampliación de mercados externos abarque un gran número de productos y servicios.

Por consiguiente, las políticas de ampliación de mercados externos y promoción de exportaciones elevan el ritmo de crecimiento de la economía por tirón de demanda, lo que acompañado por mejoras de productividad para sustentar ese crecimiento permite alcanzar simultáneamente un mayor crecimiento del empleo de calidad y de la productividad y una tasa más elevada de crecimiento económico.

En la experiencia peruana de los 90's, a partir de su apertura comercial y financiera, el enfoque estratégico enunciado previamente estuvo ausente, y sigue ausente hasta la actualidad. En los 90's el impacto sobre la rentabilidad en transables de la enorme caída del tipo de cambio real y el alto nivel de la tasa de interés fue amortiguado por una abrupta y pronunciada caída en los costos laborales. La manera en que se logró esto último implicó un fuerte deterioro del mercado laboral y una conflictividad laboral larvada que hoy se perciben en toda su intensidad. Por consiguiente, en la experiencia peruana se trasponen los límites de una flexibilidad acotada del mercado laboral y se ingresa a una flexibilidad casi generalizada para enfrentar las presiones competitivas.

El enfoque estratégico implementado en los 90's está dando muestras de agotamiento, y se irá haciendo crecientemente incompatible con un proceso de profundización de la democracia. Además, la mejora en la rentabilidad en transables generada por el descenso en los costos laborales no fue suficientemente significativa como para estimular un empuje de inversión privada en dichas actividades. En consecuencia, el escenario enfrentado es que se siguen pagando los costos del enfoque estratégico, pero no llegan los beneficios esperados del mismo.

Puede discutirse si el ajuste de costos laborales fue una respuesta de corto plazo para la adaptación a una coyuntura de crisis, mientras que la estrategia de aumento de la productividad implica una visión de mediano plazo. Pero lo cierto es que el mantenimiento durante un decenio del enfoque de reducción de costos laborales, y el manifiesto desconocimiento de la im-

portancia del aumento de la productividad a nivel de las empresas y del Gobierno peruano, sugieren que en realidad hubo una visión estratégica, equivocada pero real.

Hacia el futuro, no cabe duda de que será imprescindible revertir esta situación. Habrá que combinar un aumento sistemático de la productividad con una dosis realista de flexibilidad, indispensable para mantener la capacidad adaptativa de las empresas frente a los shocks externos. La flexibilidad es imprescindible dentro de ciertos márgenes. En la medida en que se tenga éxito en mantener un crecimiento sistemático de la productividad, las empresas serán más competitivas, podrán soportar mejor los *shocks* externos, y tendrán menos necesidad de descansar en recortes de costos laborales para permanecer en el mercado, o podrán hacerlo con un menor recorte de costos.

En el pasado se habló de aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo –en la contratación, en la empresa y en la salida– o la flexibilidad del factor trabajo a través de su capacitación. Hacia el futuro comienza a abrirse paso un concepto diferente: la flexibilidad necesaria para hacer a la empresa más productiva, la flexibilidad imprescindible para elevar la productividad de todos los recursos de la empresa, particularmente la del trabajo.

Respecto al tipo de cambio real, es necesario un análisis objetivo que establezca nítidamente cuál es el impacto de una devaluación real gradual a corto y mediano plazo; y sobre todo, en qué medida y a partir de qué plazo cabe esperar un efecto expansivo, si es que el mismo predomina en términos netos.

Pero es más importante la difusión del aumento de la productividad como base de la competitividad a nivel micro. Sin el mismo, el aumento de la rentabilidad privada en transables –al nivel requerido para una fuerte y sostenida expansión de la inversión privada– no podrá concretarse. Las empresas continuarán en la senda de competir a través de reducciones en costos laborales, que serán paulatinamente más difíciles de lograr. Se trata, entonces, de que las empresas adopten una manera de competir más coherente con un enfoque moderno de adopción de innovaciones y cambios organizacionales, en lugar de descansar en el traslado de las presiones competitivas hacia el factor trabajo. Esta coherencia es lo que hace compatible la competencia con los intereses sociales.

Para que el potencial de crecimiento de la productividad pueda concretarse y manifestarse en aumentos efectivos, es imprescindible alinear las decisiones de las empresas con ese objetivo, y lograr que el Gobierno priorice y sincronice las políticas que inciden sobre el mismo.

En la actual realidad de Perú, lo anterior implica dos cosas: i) la creación o ampliación de un tejido institucional en diversos ámbitos, que facilite y estimule la adopción de decisiones de aumento de la productividad a nivel microeconómico; e ii) la priorización de las políticas públicas que influyen sobre el crecimiento de la productividad.

Este trabajo desarrolló un conjunto apreciable de recomendaciones de política en los dos ámbitos mencionados, aunque está lejos de haber agotado el tema. En particular, una de las principales conclusiones de este trabajo es la necesidad de promover investigaciones específicas para detectar más sistemáticamente cuáles son los segmentos del tejido institucional que deberían ser desarrollados para generar un contexto que estimule la adopción de decisiones de aumento de la productividad en las empresas.

El presente trabajo ha planteado recomendaciones tanto en el ámbito de desarrollo de un contexto institucional que estimule a nivel micro decisiones de aumento de la productividad, como en el de políticas orientadas a promover el aumento de la productividad, sin pretender haber agotado el tema. El Cuadro N° 4 presenta una síntesis esquemática, que no puede reemplazar lo expuesto en las secciones respectivas; como se desprende del mismo, gran parte de ellas se identifican con modificaciones al entorno institucional para inducir decisiones de aumento de la productividad a nivel micro; las restantes se refieren en su mayoría a políticas públicas para aumentar la productividad.

Los equilibrios macro, la seguridad jurídica, las reglas estables y la credibilidad son parte del escenario necesario para impulsar decisiones de aumento de la inversión privada. El complemento indispensable, a veces omitido, es una institucionalidad económica y social que estimule decisiones de aumento de la productividad a nivel micro y políticas públicas que operen sincronizadamente en la misma dirección. El aumento sistemático de la productividad es la fuente para sostener altas tasas de rentabilidad en transables que induzcan un crecimiento sostenido de la inversión privada en dichas actividades.

En esta perspectiva, el crecimiento del empleo de calidad depende del aumento de la inversión privada, particularmente en transables. Por consiguiente, dicho crecimiento depende de los principales factores que influyen sobre las decisiones de inversión privada: entre ellos, muy especialmente, de la rentabilidad en transables entendida en el sentido de rentabilidad para empresas existentes, traslado a precios para ganar competitividad y, sobre todo, umbral de atracción para incorporar nuevas inversiones y nuevas empresas; y por consiguiente, de los aumentos sostenidos que se vayan logrando en materia de productividad.

Cuadro N° 4
Síntesis de las propuestas de política

Propuesta	Naturaleza	Objetivo
1. Difundir prácticas de productividad.	Marco institucional	Difundir páticas y conductas de aumento de la productividad a nivel de empresas y organizaciones de actores sociales.
2. Entrenamiento en gestión de productividad.	Marco institucional	Difusión de las técnicas de gestión de productividad.
3. Limitación al uso de contratos temporales; uso de contratos flexibles para su objetivo específico.	Marco institucional	Reducir inestabilidad y rotación para facilitar capacitación.
4. Reforma reglamentaria que incentive el uso de contratos estables.	Marco institucional	Reducir inestabilidad y rotación para acilitar capacitación.
5. Fortalecimiento de la fiscalización.	Marco institucional	Reducir el uso de contratos "en negro".
6. Reforma reglamentaria para adecuar el uso del RUC como medio de contratación.	Marco institucional	Reducir el uso de contratación via RUC en los casos que ésta esconde una relación laboral.
7. Sustitución del modelo de negociación laboral.	Marco institucional	Reemplazar la negociación del reajuste de salarios nominales por la negociación de: i) factores y compromisos para el aumento de la productividad; ii) incentivos salariales al aumento de la productividad.
8. Concertación entre actores para mejorar las relaciones laborales.	Marco institucional	Reemplazo de relaciones confrontacionales por un clima más compatible con los compromisos de aumento de la productividad.
9. Mejoramiento de la educación básica.	Política pública	Mejora de la calidad educativa en los ámbitos claves para la inserción laboral. Establecimiento de un sistema dual.
10. Reforma y regulación de la capacitación laboral.	Marco institucional	Marco regulatorio que estimule el desarrollo de la oferta de servicios, establezca la certificación de calidad y pertinencia y su evaluación, priorice la formación en la empresa y ponga en marcha un sistema de formación por competencias.

Continuación Cuadro N° 4

Propuesta	Naturaleza	Objetivo
11. Reforma y regulación de la capacitación.	Marco institucional	Constitución de un Fondo, reglas de acceso, licitación de recursos y establecimiento de un sistema de aportes.
12. Estímulos fiscales a la capacitación.	Política pública	Incentivos fiscales a la capacitación para estimular el gasto de las empresas en este rubro.
13. Ampliación del Bonopyme y mayor focalización de su destino.	Política pública	Incentivar el uso de servicios de capacitación en productividad en las Pyme.
14. Asociatividad y subcontratación.	Política pública	Incentivar la asociatividad y la subcontratación para que las Pyme tengan acceso a las políticas de apoyo y promoción.
15. Programa de asesoría en gestión de la productividad en Internet.	Política pública	Difundir entre las Pyme las técnicas de gestión para el aumento de la productividad.
16. Fondo concursable para el acceso a innovaciones tecnológicas, información y asesoría técnica.	Marco institucional	Facilitar el acceso de las Pyme a las innovaciones.
17. Establecimiento de proyectos pilotos de aumento de la productividad en Pyme.	Política pública	Difundir entre las Pyme experiencias concretas de políticas de aumento de la productividad.
18. Mejora de la cobertura y calidad de la Educación básica en áreas rurales.	Política pública	Potenciar la capacidad de aprendizaje requerida por el aumento de la productividad en la agricultura costeña.
19. Promoción de la oferta de servicios de capacitación para los productores agrícolas de la costa.	Política pública	Ampliar la oferta de servicios de capacitación y asesoría con subsidios públicos parciales y temporales a la demanda, incluyendo sector privado, centros técnicos de formación, asistencia para los principales cultivos, la curricula universitaria.
20. Promoción de la iniciativa privada en la oferta de servicios de capacitación y extensión.	Política pública	Dinamizar un mercado de servicios de capacitación y extyensión para la agricultura costeña.

Continuación Cuadro N° 4

Propuesta	Naturaleza	Objetivo
21. Promoción de la asociatividad de los pequeños productores agrícolas.	Política pública	Generar sujetos de política pública de capacitación y extensión en la agricultura de la costa.
22. Acción conjunta (privada y pública) para la prospección, ampliación y diversificación de mercados externos.	Marco institucional	Establecimiento de una agencia privada y pública para ampliar los mercados para las exportaciones e identificar nichos para futuras actividades.
23. Estrategia de acuerdos comerciales.	Marco institucional	Definir los pasos concretos para ir estableciendo acuerdos comerciales que faciliten el ingreso de exportaciones.
24. Fortalecimiento del sistema de crédito pre y post embarque y de los seguros y fianzas respectivas, requeridas por los exportadores.	Política pública	Apoyar la masificación y diversificación del esfuerzo exportador.
25. Certificación de calidad y tipificación de productos y servicios de exportación.	Política pública	Apoyar en este ámbito el esfuerzo exportador, promoviendo la tipificación y certificación de calidad.
26. Definir los componentes específicos de una estrategia para impulsar la oferta del sector Turismo y colocarla en mercados externos.	Política pública	Promover la colocación de paquetes turísticos en los mayoristas internacionales; mejorar la infraestructura de aeropuertos, comunicaciones y transporte; fortalecer la seguridad para el Turismo; desarrollo del potencial turístico de la Amazonía.
27. Fondo de Financiación de Innovaciones.	Marco institucional	Inducir la adopción de innovaciones en los sectores priorizados.
28. Licitación de concesiones	Marco institucional	Promover la inversión privada en infraestructura y servicios de apoyo.
29. Señales difundidas por el Gobierno para inducir expectativas favorables en decisiones de inversión privada.	Marco institucional	Un ejemplo de ello, es el anuncio de concesiones (por licitación) para la construcción de infraestructura productiva y social. Otro ejemplo es la difusión de acuerdos comerciales que benefician determinadas actividades para movilizar la inversión privada en las mismas.

Continuación Cuadro N° 4

Propuesta	Naturaleza	Objetivo
30. Acuerdo sobre reglas estables para la inversión privada.	Marco institucional	Establecimiento de un conjunto estable de criterios de políticas hacia la inversión privada.
31. Acuerdo para el aumento de la productividad.	Marco institucional	Acuerdo Nacional para el aumento de la productividad, monitoreo.
32. Establecimiento de un Consejo Económico y Social.	Marco institucional	Facilitar a través del Consejo un escenario dinámico de concertación, particularmente orientado a la construcción de perímetros de consenso en torno a medidas concretas.

Fuente: Sección 10.1 a 10.15 de este trabajo.

Una presentación analítica simple, que permite captar los rasgos esenciales, se encuentra en las ecuaciones (30) a (32') del Anexo Metodológico de este trabajo. De las mismas se desprende que cuando aceptamos que el empleo de calidad depende de la inversión privada, al tomar en cuenta los factores que influyen sobre decisiones de inversión, el crecimiento del mismo depende en última instancia de: i) la evolución de las relaciones marginales capital empleo, que mediatizarán el impacto de la inversión sobre el empleo, y que esencialmente manifiestan el sesgo hacia el mayor uso del capital del progreso tecnológico disponible, y la tendencia hacia una composición sectorial de la inversión hacia sectores más intensivos en capital; ii) la evolución de la demanda en los mercados externos y las políticas institucionales de penetración, ampliación y diversificación de mercados externos y promoción de exportaciones; iii) la construcción de un tejido institucional –incluyendo el del ámbito laboral– que facilite y estimule decisiones de aumento de la productividad, la implementación de políticas públicas que prioricen dicho aumento y el stock de conocimientos, información, capital físico y organizativo; v) el aumento gradual del tipo de cambio real si su efecto neto es expansivo; vi) las señales para inducir expectativas favorables y las políticas institucionales que inciden sobre decisiones de inversión privada (entrega de concesiones de infraestructura, acuerdos de comercio exterior, concertación en torno a las políticas que influyen sobre la rentabilidad, acuerdos de productividad y la institucionalización de procesos de construcción de consensos); y vii) la política de inversión pública.

En el enfoque expuesto, el crecimiento del empleo de calidad no está reñido con los principales rasgos que influyen sobre el avance de la modernización de una economía emergente. Por el contrario, depende de este último, y de la voluntad del Gobierno y de los actores sociales para concretar positivamente su aprovechamiento.

Existe cierto consenso de que el empleo es una variable resultado, por lo que la política económica debe necesariamente operar sobre las variables que lo provocan.

Paradójicamente, en el enfoque expuesto en este trabajo, la mejor política de empleo está dada por la voluntad de ampliar y diversificar mercados externos y la pujanza para mejorar constantemente la competitividad a través del aumento de la productividad, particularmente en el sector transables. Esto, aunque suene contra intuitivo para una visión económica tradicional, es coherente con lo que el sentido común nos anticiparía para una economía pequeña y abierta, inserta en un proceso de globalización y en una etapa histórica caracterizada por la calidad y cantidad de las innovaciones.

Bibliografía

- AGENOR, PIERRE-RICHARD; JOSHUA, AIZENMAN. (1994). "Macroeconomic Adjustment with Segmented Labor Markets" *NBER Working Paper* No.W4769. Cambridge: Mass.
- BAILY, MARTIN; ROBERT, SOLOW. (2001). "International Productivity Comparisons built from the Firm Level". *Journal of Economic Perspectives* (15) N° 3. Princeton, Summer, 2001.
- BALLOT, GERARD; FAKHFAKH, FATHI; TAYMAZ, EROL. (2001). "Firms Human Capital, R&D and Performance: a Study on French and Swedish Firms". *Labour Economics* Vol. 8, No.4.
- BALL, LAURENCE. (1998) "Policy rules for open economies". *NBER Working Paper* No.W6760, Cambridge: Mass.
- BARTEL, ANN. (1991). "Productivity gains from the implementation of Employee Training Programs". *NBER Working Paper* No.W3893, Cambridge: Mass.
- BARTEL, ANN. (1989) "Formal Employee Training Programs and their Impact on Labor Productivity". *NBER Working Paper* No. W3026, Cambridge: Mass.
- BLOMSTROM, MAGNUS (1988). "Labour Productivity Differences between Foreign and Domestic Firms in Mexico" *World Development*, Vol. 16, No.11, Great Britain.
- CHACALTANA, J. (2000). "Los costos laborales en el Perú". *Inseguridad Laboral y Competitividad*. Lima: OIT.
- Chacaltana, J. (2002). *El desarrollo del Sector Turismo y el Empleo*. Lima: Red de Políticas de Empleo, CIES.
- CHACALTANA, J.; D. SULMONT. (2002). *Políticas activas en el mercado laboral peruano (Capacitación y Servicios de Empleo)*. Lima: Red de Política de Empleo, CIES.
- CHACALTANA, J.; N. GARCÍA. (2002) *Reforma Laboral, Capacitación y Productividad-La experiencia Peruana*. Lima: Red de Políticas de Empleo, CIES.
- CHACALTANA, J., N. GARCÍA; J. GALLARDO. (2002). *Los obstáculos a la expansión del sistema reformado de pensiones en el Perú*. Lima: CIES- Preliminar.

- DAVIS, STEVEN; MAGNUS HENREKSON. (1997). "Explaining national differences in the size and industry distribution of employment". *NBER Working Paper* No. W6246, Cambridge: Mass.
- DHAWAN, RAJEEV (2001). "Firm size and productivity differential: theory and evidence from a panel of U.S. firms". *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 44, No.3.
- EDWARDS, SEBASTIÁN (1998) "Opennes, productivity and growth: what do we really know?" *The Economic Journal*; Vol. 108, No.447, Oxford.
- EDWARDS, SEBASTIAN (1994). "Trade and Industrial Policy Reform in Latin America" *NB Working Paper* No. W4772. Cambridge: Mass.
- GARCÍA, NORBERTO E. (1993). *Ajuste Estructural y Mercado de Trabajo*. Santiago: PREALC/OIT.
- GARCÍA, NORBERTO E. (1999). *Costos laborales y competitividad en el Perú*. Lima: SISMEL/INEI/OEA.
- HARHOFF, DIETMAR; THOMAS KANE. (1993). "Financing Apprenticeship Training. Evidence from Germany". *NBER Working Paper* No. W4557, Cambridge: Mass.
- HECKMAN, JAMES (199). "Policies to foster human capital". *NBER Working Paper* No. W7288, Cambridge: Mass. August.
- IBARRA, AGUSTÍN (1997). "México: Sistemas de Normalización y Certificación de Competencia Laboral." En *Formación basada en Competencia Laboral*, Montevideo: CINTERFOR-CONOCER.
- ICHNIOWSKI, CASEY; KATHRYN SHAW; GIOVANNA PRENNUSHI. (1995). "The effects of human resource management practices on productivity". *NBER Working Paper* N° W5333, Cambridge: Mass.
- INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA. (2001). "Productividad y crecimiento económico en el Perú", Lima, Mayo 2001.
- INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA, (2002). "Estado Actual de la Infraestructura de Servicios Públicos: Estimación de la Brecha de Inversión". Lima: IPE
- Instituto Peruano de Economía. "Impacto de la infraestructura de servicios públicos sobre la productividad de la economía peruana". Lima: IPE.

- JARAMILLO, MIGUEL (2002). *Políticas de recursos humanos en la agricultura de la costa*. Lima: Red de Políticas de Empleo, CIES.
- KAHN, JAMES; JONG-SOO LIM. (1998). "Skilled labor augmenting technical progress in U.S. manufacturing". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.113, No.4, November.
- KUCZYNSKI, P.P. Y F. ORTIZ DE ZEVALLOS. (2001). *Competir y crear empleo*. Lima: Editorial El Comercio.
- MARTÍNEZ, D. Y V. TOKMAN. (2000). "Costos Laborales y Productividad: Estrategias para la Competitividad". En *Inseguridad Laboral y Competitividad*. Lima: OIT.
- MATTHEW JONES, JENNY. (1990). "Real exchange rates and the Australian Export Competitiveness". *Research Discussion Paper* No. 9005. Sydney: Reserve Bank of Australia.
- MERTENS, LEONARD. (1997). "Competencia Laboral: sistemas, surgimiento y modelos". *Colección Herramientas para la Transformación*, Montevideo.
- MOGUILLANSKY, GRACIELA. (1996). "El contexto macroeconómico y la inversión en América Latina". Santiago: Revista de la CEPAL. Abril de 1996.
- MULLIN, JAMES. (2002). "Un análisis del sistema peruano de innovación" Preliminar, *Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Lima: Perú/BID. Octubre 2002.
- OIT-LIMA. (1999). *Empleo: un desafío para Colombia*. Lima: OIT.
- OIT-CINTERFOR (1997). *Formación basada en Competencia Laboral. Seminario Internacional sobre Formación Basada en Competencia Laboral, Guanajuato Mexico*. Montevideo: CINTERFOR-CONOCER.
- PORTER, MICHAEL (1998). "The Competitive Advantage of Nations". *The Free Press*, New York, USA.
- PORTER, M., J. D. SACHS, AND A. WARNER. (2000). "The Global Competitiveness Report 2000". *Oxford University Press*, New York, USA.
- SAAVEDRA, J., J. CHACALTANA. (2001). *Exclusión y Oportunidad*. Lima: GRADE.
- SIERRA, JUAN. (2002). *Políticas para mejorar la calidad del empleo en las PYMES*. Lima: Red de Políticas de Empleo. CIES.
- STIGLITZ, JOSEPH. (2001). *The role of the State*. New York: S.U.P.

STIGLITZ, JOSEPH. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Colección Taurus.

WAISSBLUTH, MARIO. (1999). *Recomendaciones Técnicas e Institucionales para un Sistema de Ciencia y Tecnología para el Perú*. Informe Preliminar. Lima: BID.

WOODS, ADRIAN. (1975). *A Theory of Profits*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

ANEXO METODOLÓGICO

En las páginas de este Anexo se desarrolla conceptualmente un modelo analítico que recoge los rasgos estilizados del tema de este documento. Por razones pedagógicas de simplicidad expositiva, el modelo concentra su atención en estos rasgos y omite otros.

1. LA DETERMINACIÓN DE PRECIOS TRANSABLES Y NO TRANSABLES

Al definir la tasa de cambio real como la relación entre precios de transables y no transables se tiene:

$$TCR = P_t / P_{nt} \quad (1)$$

En el caso de una economía pequeña y abierta, los (P_t) se encuentran determinados externamente. Luego:

$$P_t = P_{ex}^o * TC \quad (2)$$

donde (P_t) es el precio de transables en moneda nacional, (P_{ex}^o) son los precios externos en US Dls. y (TC) el tipo de cambio nominal respecto al US dólar.

Los precios de no transables dependen de la evolución de la demanda doméstica (D_{nt}) respecto a la oferta doméstica (O_{nt}) de este tipo de bienes.

$$P_{nt} = f (D_{nt} - O_{nt}) \quad (3)$$

Esto significa que un aumento prolongado en el gasto doméstico más rápido que el crecimiento de la oferta de no transables tenderá a reflejarse en una elevación del precio de los no transables respecto a transables. En particular, si dado un cierto ritmo de crecimiento económico, tiene lugar en forma sostenida un sobregasto muy fuerte impulsado por un aumento muy elevado del gasto y déficit del sector público, cabría esperar una presión al alza de precios de no transables a un ritmo superior al de transables, provocando un deterioro del TCR. (Otra manera de ver este proceso es que un fuerte sobregasto público acompañado por un rápido aumento del déficit del sector público, necesita la colocación de bonos públicos para ser financiado, lo que resta liquidez doméstica y presiona hacia la baja al tcr cuando son colocados internamente, o presiona sobre el tcr por el influjo de recursos cuando son colocados en el exterior). Por consiguiente, un fuerte aumento del gasto público que sobreexpanda el gasto doméstico, por un lado provocará una pérdida de competitividad (caída de P_t/P_{nt}) y por el otro tenderá a deteriorar el balance comercial por incremento de importaciones para un nivel dado de exportaciones.

2. COMPETITIVIDAD Y COSTOS LABORALES

2.1. El enfoque

En un proceso de gradual aumento de la competitividad, sería necesario establecer como regla una elevación –al menos paulatina– de P_t/P_{nt} para aumentar la rentabilidad en transables y orientar decisiones de inversión y flujos de recursos hacia la producción de transables, sobre todo para elevar la oferta neta de transables. Si el TCR (definido en términos de la relación antes citada) cae, en lugar de elevarse gradualmente –aun en contextos de baja inflación– tendremos un problema de competitividad en transables, una caída de su rentabilidad relativa y una presión hacia la reducción de costos en transables.

¿Tiene algún rol para enfrentar este proceso el mercado laboral?

Para responder a esta pregunta, podemos desagregar (P_t) en forma simplificada como sigue:

$$P_t / TC = cvt * (1 + gt) / TC = Pex^\circ \quad (4)$$

donde (cvt) son los costos primos, (TC) el tipo de cambio nominal, (gt) el margen macroeconómico de ganancias brutas en el sector transables y (Pex°)

los precios externos de transables en US Dls. corrientes, relevantes para fines de competitividad.

La situación de un país en un período dado puede caracterizarse por una insuficiente competitividad:

$$P_t = cvt * (1 + gt) / TC > Pex^\circ \quad (4')$$

En (4'), la presión competitiva de (Pex°) tenderá a ajustarse por vía de una reducción en los márgenes (gt), una presión al descenso en los costos (cvt), o una devaluación, o una combinación de las tres. Para observar la implicancia de lo segundo (presión hacia la reducción de los costos), se presenta a continuación una ecuación simplificada de costos:

$$cvt = a * clt + b * P_m * TC * (1 + ta) + c * P_{nt} + e.i \quad (5)$$

donde:

- a: requerimientos de trabajo por unidad de producto transable;
- b: requerimiento de importaciones por unidad de producto transable;
- c: requerimiento de bienes y servicios no transables por unidad de producto transable;
- e: requerimiento de financiamiento –o coeficiente de endeudamiento– por unidad de producto transable;
- cl: costos laborales por unidad de trabajo, salariales y no-salariales, aun cuando estos últimos pueden expresarse como un múltiplo de los primeros;
- $P_m * TC * (1 + ta)$: precio de importaciones por la tasa de cambio nominal y por uno más la tasa arancelaria y de otros impuestos;
- P_{nt} : precio de no transables;
- i: tasa de interés nominal relevante.

La ecuación simplificada (5) nos dice varias cosas. La primera de ellas es que una reducción de costos en actividades transables, para hacer más competitivo al país, implicaría un descenso, relativo a P_t , en una combinación variable de los siguientes precios: (clt); $P_m(tc)(1 + ta)$; (P_{nt}); (i).

El descenso relativo en (clt) es un ámbito conocido en varios países de América Latina, incluyendo Perú. Dado que P_m está dado externamente, y que una reducción relativa de TC empeoraría la competitividad, sólo sería factible reducir (ta) si existiera espacio para ello. Por otro lado el descenso relativo en P_{nt} exigiría una menor expansión del gasto doméstico, o gasto público. Tampoco es fácil lograr un descenso en (i), ya que la misma está

determinada por el riesgo país, los costos operativos del sistema financiero y otras variables que reflejan la posición del sistema financiero. (Cuanto más rígidos sean los restantes costos relativos, mayor será la presión sobre los costos laborales, aun cuando los mismos no sean la fracción más significativa de los costos totales). No es entonces casualidad que en varias experiencias, la mejora de la competitividad descansara en una reducción de (clt). En esta perspectiva, una falta de competitividad sería enfrentada por un descenso relativo en (clt), lo que implica un mercado laboral suficientemente flexible como para reducir costos laborales y/o elevar la proporción de mano de obra en contratos laborales más baratos. Ésta sería la vía por la cual el ajuste del mercado laboral contribuye a mejorar la competitividad.

Pero lo expuesto en el párrafo anterior no es la única opción –aun cuando en numerosas experiencias de América Latina ha sido presentada como la única alternativa– cuando se trata de analizar la contribución del mercado laboral a la competitividad.

Aun cuando nos limitemos al tema de costos laborales, la ecuación (5) nos señala un aspecto crucial: lo que se debe reducir es el producto de ($a \cdot clt$). Esto es, el requerimiento de mano de obra por unidad de producto transable (a) multiplicado por el costo laboral en transables (clt) o costo laboral por unidad del insumo trabajo. El producto de ($a \cdot clt$) es conocido también como el costo laboral por unidad producida o costo laboral unitario, que es la variable relevante para fines de competitividad (y no el costo laboral por unidad de trabajo). Dado que (a) es el inverso de la productividad aparente de la mano de obra en transables (qat), entonces el costo laboral por unidad producida en transables (clut) es igual al costo laboral por unidad de insumo trabajo en transables (clt) dividido la productividad aparente de la mano de obra en transables (qat). Esto se expone en la ecuación simplificada (6) a continuación.

$$clut = clt / qat \quad (6)$$

El razonamiento expuesto previamente para el costo laboral por unidad producida (o costo laboral unitario) puede generalizarse a los costos unitarios de los diferentes insumos, y por consiguiente a la productividad de todos los factores e insumos. La misma ecuación (5) nos señala esta vía, complementaria a los esfuerzos de reducción de costos por unidad de insumos y, sobre todo, no conflictiva socialmente. En la ecuación (5) los coeficientes de requerimientos de insumos en la producción de transables no son constantes a lo largo del tiempo. Más aún, en experiencias como la peruana, en que la tasa

de variación de precios ha sido reducida a 1% ó 2% anual, estos coeficientes podrán variar más que los precios, si la economía crece a tasas aceptables. (Un crecimiento económico de 7% anual puede, por ejemplo, descansar en 3.5% anual de aumento en el empleo y 3.4% anual de aumento de la productividad aparente, sostenido durante muchos años). Para visualizar mejor este hecho, basta recordar que dichos coeficientes son la inversa de la productividad de los insumos respectivos, y que por lo tanto, puede escribirse:

$$[a, b, c, e] = [1/qa, 1/qb, 1/qc, 1/qe] \quad (7)$$

donde el segundo miembro de (7) es un vector de las inversas de la productividad aparente de cada insumo. En esta perspectiva, un aumento en la productividad aparente de todos los insumos, sistemático y continuado, puede ser en la práctica un excelente camino para reducir costos y mejorar la competitividad. A través de (5), los aumentos de la productividad se manifiestan en reducciones de costos en transables; lo mismo puede plantearse para no transables. En este enfoque, la mejor contribución del mercado laboral es establecer un tejido institucional para promover conductas orientadas a elevar la productividad de todos los insumos, y en particular la correspondiente al factor trabajo.

Lo expuesto no significa omitir la necesidad de reducir los costos laborales por unidad de insumo, en particular algunos componentes de los costos no salariales o sobrecostos laborales. Implica sí un cambio de énfasis, al aceptar que ambas aproximaciones son complementarias y no debe omitirse la importancia empírica del aumento de la productividad.

Hay además dos razones empíricas para este cambio de énfasis. Como se expone en García, N. (1999), la primera razón es que mientras que los costos laborales por unidad de insumo trabajo (por hora trabajada) en transables son en Perú relativamente bajos en US Dls. corrientes respecto a los países con quienes compite, la productividad aparente se encuentra sumamente rezagada. De hecho, este último es el principal factor que explica el atraso relativo y falta de competitividad de Perú. Una rápida mirada al Gráfico N° 2 del texto, sugiere que en los últimos diez años la productividad aparente permaneció estancada en todos los sectores de actividad, excepto en minería e hidrocarburos. Más aún, si retrocediéramos veinte o treinta años, volveríamos a constatar que el crecimiento de la productividad ha sido muy bajo o nulo, excepto en minería e hidrocarburos. Si analizamos qué ha sucedido en los países con los cuales Perú compite hoy día (o tendrá que competir en el futuro), podremos constatar que en ellos se verifican crecimientos de la

productividad en transables a un ritmo de 3% a 4% anual durante decenios. Por consiguiente, en la experiencia de Perú existe una pérdida de competitividad en costos unitarios por el atraso en materia de productividad.

La segunda razón es que una estrategia de aumento de la productividad brinda un margen mayor para el descenso de costos unitarios que la reducción de costos no-salariales por unidad de insumo trabajo. A título de ejemplo, una experiencia en la que se registre un crecimiento de 3.5% en la productividad aparente durante 10 años, por este motivo podrá reducir costos unitarios en aproximadamente un 30%, mientras que en el descenso de costos laborales no-salariales podemos estar discutiendo un descenso en costos unitarios de 5% ó 6% de una sola vez.

Existe un factor adicional que recomienda, en la actualidad, mucho énfasis en políticas para el aumento de la productividad. En comparación con los 90's hay en Perú, hacia el futuro, un menor margen para elevar el TCR y reducir costos laborales, entre otras razones porque lo segundo ya se hizo en los 90's. Esto puede visualizarse en la siguiente ecuación, que representa simplificada los costos y precio de la economía formal en su conjunto (transable y no transable).

$$P = [f \cdot cl + d \cdot P_m \cdot TC \cdot (1+ta) + h \cdot i] (1+g) \quad (8)$$

Dividiendo ambos miembros de (8) por (P) se tiene:

$$1 = [f \cdot cl/P + d \cdot P_m \cdot TC/P \cdot (1+a) + h \cdot i/p] (1+g) \quad (9)$$

De (9) se infiere que, dado un margen macroeconómico de ganancias (g), un aumento del tipo de cambio real (TC/P) sólo es viable si es compensado por un descenso en los costos laborales reales (cl/P) y/o en la tasa de interés real (i/P). Existe por lo tanto un "trade off", al menos a corto plazo, entre mejora de la competitividad vía alza en tipo de cambio real y el descenso en los otros precios relativos en términos reales. Esto último parece ser bastante difícil de implementar en la actualidad. Adicionalmente, un aumento en la tasa de cambio real suele ser visualizado como negativo para la inversión externa por su incidencia sobre los retornos en divisas, aunque este argumento no es válido (por el contrario) para la nueva inversión. No obstante, y siguiendo la misma argumentación planteada anteriormente, un camino para flexibilizar este "trade off" es justamente el aumento en la productividad de los insumos.

En síntesis, si el margen de maniobra para incrementar gradualmente el tipo de cambio real (TC/P) en (9) es muy estrecho, puede elevarse la relación Pt/Pnt sin aumentar la inflación, a través de un significativo crecimiento de la productividad en transables a un ritmo más rápido que en no transables, productividad de todos los insumos y factores, especialmente trabajo.

2.2. Condiciones para que el mercado laboral contribuya a mejorar competitividad vía productividad

¿Cuales son las condiciones para que el mercado laboral contribuya a un aumento de la competitividad vía productividad en este nuevo enfoque?

Si se desarrolla una ecuación definicional de costos para el sector no transable y se analiza el componente de costos laborales en transables y no transables, se tiene lo siguiente. La situación inicial puede caracterizarse como:

$$Pt / Pnt = [cvt \cdot (1+gt)] / [cvnt \cdot (1+gnt)]; \text{ donde } gt < gnt \quad (10)$$

En (10), si el problema es de insuficiente competitividad en transables, significa que (gt < gnt). El problema pasa a ser cómo reducir (cvt) respecto a (cvnt).

Considerando sólo el componente laboral de los costos, se tiene:

$$clut = a \cdot clt; \text{ clunt} = z \cdot clnt; \quad (11)$$

donde:

clut: es el costo laboral por unidad producida en transables;

clunt: es el costo laboral por unidad producida en no transables;

a: requerimiento de mano de obra por unidad producida en transables;

z: requerimiento de mano de obra por unidad producida en no transables.

(Las restantes variables han sido definidas previamente)

Podemos expresar (10) en términos de la productividad aparente de la mano de obra en transables (qat) y no transables (qant):

$$clut = 1/qat \cdot clt; \text{ clunt} = 1/qant \cdot clnt \quad (12)$$

Para hacer espacio a la elevación de Pt/Pnt es necesario que los costos laborales unitarios en transables crezcan a una tasa menor (clut') que en no transables (clunt') y decrezcan a un ritmo mayor. Simultáneamente, en US

Dls. corrientes, los costos laborales unitarios en transables deberían decrecer a un ritmo x , como meta para mejorar la competitividad:

$$clut' < clunt'; clut' = x \quad (13)$$

Si queremos inducir este ajuste, descansando esencialmente en el aumento de la productividad, absoluta y relativa, entonces la tasa de crecimiento de la productividad en transables (qat') debería ser bastante más elevada que en no transables ($qant'$) –aun siendo este último aumento significativo– y superior a la meta determinada por la (x) de mejora de la competitividad vía costos unitarios.

$$qat' > qant'; qt' > f(x) \quad (14)$$

El cumplimiento simultáneo de las ecuaciones (13) y (14) establece implícitamente una restricción para el crecimiento de los costos laborales por hora. El crecimiento de los costos laborales por hora en no transables ($clnt'$) debe ser inferior al de transables (clt'). Puede explicitarse una condición adicional para adoptar una regla de salvaguardia:

$$qat' > clt' > qant' > clnt' \quad (15)$$

Esto es, que la tasa de crecimiento de los costos laborales por hora es menor o igual al de la productividad en cada uno de los sectores. En la medida en que los costos laborales por hora pueden definirse como un múltiplo invariable (m) de los salarios:

$$clt = m*srt; clnt = m*srnt \quad (16)$$

donde (srt) y ($srnt$) son los salarios reales en transables y no transables respectivamente. Entonces la restricción previa expuesta en (15) es aplicable al ritmo de crecimiento de los salarios en transables y no transables. Esto se expone en (16'), donde el ritmo de crecimiento anual de los salarios reales en cada sector debe ser inferior al ritmo de crecimiento de la productividad en cada sector.

$$qat' > srt > qant' > srnt \quad (16')$$

La regla expuesta es necesaria por razones de rentabilidad para inducir aumentos de inversión privada, particularmente en transables. Cualquier otra

variable cuyo comportamiento permita un aumento de rentabilidad en transables, genera un espacio que libera la restricción al crecimiento de los salarios y costos laborales en términos reales.

2.3. La generalización a todos los sectores de actividad

Hasta el momento hemos venido trabajando con un esquema simplificado de dos sectores. En la práctica es factible generalizar este enfoque a todos los sectores de actividad, clasificados según su adscripción a transables o no transables. De este modo se enfrenta un vector objetivo de tasas de crecimiento de la productividad de todos los recursos e insumos –incluyendo el trabajo–, en todos los sectores, particularmente de aquellos recursos destinados a actividades transables. Esto puede plantearse como el vector qt :

$$qt = [qt1; qt2; \dots \dots qtm \dots] \quad (17)$$

El razonamiento expuesto en la sección previa puede extenderse ahora a la productividad de todos los insumos y recursos de todas las actividades que integran el sector transable, más allá de los incluidos en la ecuación simplificada de costos con la que se trabajó en secciones previas. Un enfoque similar a (17) puede efectuarse para no transables. Un punto importante son los efectos de composición. Así, el aumento de la productividad de determinados recursos puede provenir de mejoras técnicas, o del traslado de esos recursos hacia sectores y actividades de mayor productividad. De hecho, en una economía como la peruana, ambas vías son relevantes. La segunda es parte del desafío del desarrollo: el traslado de recursos hacia actividades de mayor productividad.

Un segundo aspecto relevante es en qué medida el aumento de la productividad de determinados insumos o recursos exige “pari passu” una mejora de la productividad de la mano de obra. En este último sentido, al detectarse complementariedades, cobra aún más relevancia el crecimiento de la productividad de la mano de obra.

El enfoque expuesto es aplicable a múltiples actividades de un país, a sectores, o al nivel micro económico. En el proceso de agregación se van integrando los flujos de insumos y recursos entre sectores, hasta consolidarse en una ecuación agregada como las expuestas en secciones anteriores. De igual manera, al desagregarse, aparecen flujos de insumos y recursos entre actividades, y con ellos nuevos indicadores de productividad.

Finalmente, el aumento de la productividad de todos los factores y recursos –particularmente en transables– depende de decisiones microeconómicas de mejora de la productividad (dq°) en empresas del sector, de las políticas que puedan implementarse para la mejora de la productividad (pq°) y del stock de capital físico, humano, organizacional y de conocimientos (KFH). En particular, la difusión de decisiones microeconómicas de aumento de la productividad hasta transformarse en una conducta generalizada de las empresas, depende también del tejido institucional que facilite y estimule este tipo de decisiones. Todo lo expuesto puede sintetizarse en:

$$qt = [qt_1; qt_2; \dots; qtm \dots] = F [dq^\circ; pq^\circ, KFH(-1)] \quad (18)$$

donde el vector de productividades (qt) depende de las decisiones microeconómicas de aumento de la productividad (dq°), de las políticas que incidan sobre el aumento de la productividad (pq°), y del stock de capital físico, humano, de conocimientos y organizacional existente en el período previo al que se está analizando.

2.4. Productividad, rentabilidad e inversión privada

La rentabilidad de la inversión privada está directamente vinculada a la productividad. Los aumentos de productividad se traducen automáticamente en aumentos de utilidades (ganancias) y mejoras de rentabilidad. (Salvo en procesos de “profundización” de la inversión, cuando son utilizados para financiar equipo capital para producir otros equipos de producción de bienes, en cuyo caso la constante y rápida ampliación del stock de capital no permite la elevación de la rentabilidad). Esto puede visualizarse en la siguiente ecuación definicional:

$$U/K = (Y - CF)/K = (Y/E - CF/E) / K/E \quad (19)$$

En (18) la tasa de rentabilidad depende de la productividad aparente de la mano de obra (Y/E) neta de la retribución a los factores (CF) respecto a la relación capital-empleo (K/E). En períodos en los que el aumento de la productividad es mayor que el alza de la relación capital/empleo –es decir, que los cambios tecnológicos, organizacionales y de composición tienden a adicionar producto a un ritmo más alto que el de la elevación de la relación (K/E), que es lo esperable en la actual situación de Perú– la rentabilidad del capital y de la inversión depende positivamente del crecimiento de la produc-

tividad. Esto no significa que todo el aumento de productividad se transforme en utilidades –ya que una porción será absorbida por (CF)– pero sí implica que la tasa de crecimiento de la rentabilidad del capital invertido dependerá positivamente de la tasa de crecimiento de la productividad aparente, y negativamente del crecimiento de los costos de factores y del aumento a largo plazo de la relación capital/empleo.

2.5. Crecimiento de la productividad, de los costos factoriales y rentabilidad

Por consiguiente, si se adopta el mismo enfoque para los sectores transables y no transables, denominando (qt') y (qnt') a las tasas de crecimiento de la productividad aparente en transables y no transables –respectivamente– y llamando (rt) y (rnt) a la tasa de rentabilidad sobre el capital invertido en transables y no transables respectivamente, se tiene:

$$qt' > ct' > qnt' > cnt'; \Rightarrow rt = F(qt; TCRg \dots) > rnt = F'(qnt; 1/TCRg \dots) \quad (20)$$

La expresión (20) señala que dado un crecimiento de la productividad en transables más elevado que en no transables ($qt' > qnt'$), y en la medida en que la tasa de crecimiento de los costos de los restantes factores sea inferior al de la productividad en cada segmento ($qi' > ci'$), la tasa de rentabilidad en transables (rt) será mayor que la de no transables (rnt). También surge de (20) que un aumento significativo de la productividad (qt) elevará la rentabilidad de la inversión en transables (rt); lo mismo sucederá si se incluye complementariamente una regla de devaluación real gradual ($TCRg$). Ambos factores son relevantes porque completan el argumento planteado en la Introducción de este trabajo. Cualquier opción alternativa o complementaria a una devaluación real deberá satisfacer la condición de elevar la rentabilidad y lograr que esta última sea en transables bastante superior al del resto de la economía, para movilizar decisiones de inversión privada. Nótese que en ausencia de una devaluación real gradual ($TCRg=0$), una determinada rentabilidad (rt°) demandará un mayor crecimiento de la productividad en transables (qt').

2.6. Productividad y ampliación de mercados externos

Es importante explicitar una condición que se hallaba implícita en la exposición previa. El rápido aumento de la productividad en transables es

compatible con un fuerte crecimiento agregado del empleo, si y sólo si los mercados para producción exportable y competitiva con importaciones se expanden más rápidamente que el aumento del producto coherente con dicho aumento de la productividad. Esta expansión, para tener un gran efecto sobre el empleo, debe ser difundida entre numerosos productos y servicios.

Esto es, llamando P_x y P_m al producto exportable y competitivo con importaciones, respectivamente, $(P_x + P_m) / \text{PIB}$ debe elevarse con el tiempo, dado un crecimiento del PIB compatible con el aumento de la productividad en transables (qt'), siendo este último el que genera la mejora de la rentabilidad (y competitividad) en dicho sector.

Si el ritmo de crecimiento de las exportaciones –y en general de la oferta neta de transables (X-M)– es inferior al planteado en el párrafo anterior, el crecimiento de la productividad –y/o del empleo– en transables será menor. Dicho de otro modo, para concretarse, un determinado aumento de la productividad en transables requiere de un ritmo de expansión acorde con la demanda por transables.

De ahí que un modelo de crecimiento que descansa en el aumento de la productividad, para ser compatible con un alto crecimiento del empleo, requerirá de políticas específicas para expandir los mercados de transables, y en particular, para expandir los mercados de exportaciones. En especial, exigirá dos tipos de aproximaciones institucionales: i) el agresivo accionar de una agencia privada y pública dedicada a explorar y facilitar la penetración de mercados externos; e ii) la construcción de una red de acuerdos comerciales que planteen mejores condiciones de acceso a mercados externos.

En la perspectiva expuesta, puede entonces plantearse:

$$r(X-M) = f (\text{pinst}X^\circ; DX^\circ,) \quad (21)$$

donde $[r(X-M)]$ es el ritmo de crecimiento de la oferta neta de transables, $(\text{pinst}X^\circ)$ es la incidencia de las dos políticas institucionales antes mencionadas, orientadas a promover exportables, y DX° es la evolución económica de los principales mercados de destino, demandantes potenciales de las exportaciones.

Por consiguiente, la expansión de mercados externos es crucial y depende no sólo de la rentabilidad en transables, sino esencialmente de las políticas específicas para identificar, penetrar y ampliar mercados externos. En este sentido, depende de la capacidad institucional conjunta del sector público y privado para implementar dichos objetivos.

Como se desprende de lo expuesto en esta sección, la mejora de la competitividad basada en aumentos de la productividad en transables no

implica elevar la productividad dada una cierta tasa de crecimiento del PIB. Implica elevar el ritmo de crecimiento de la demanda por exportables y producción competitiva –y con ello la tasa de crecimiento del PIB– hasta hacerla compatible con el aumento requerido de la productividad y del empleo. Este rasgo es el que permite compatibilizar un aumento sostenido de la productividad con el rápido crecimiento del empleo.

2.7. El crecimiento de la inversión privada

El modelo expuesto en forma simplificada puede completarse como sigue. El crecimiento de la inversión privada en transables (rI_{pt}) es una función del ritmo de expansión de la oferta neta de transables $[r(X-M)]$, de la tasa de rentabilidad en transables (rt) y de las políticas institucionales que operen sobre decisiones de inversión privada en transables ($\text{pinst}I_{p^\circ}$). Como se expuso al inicio del texto, la tasa de rentabilidad en transables incluye tres escenarios: i) retorno a empresas existentes; ii) traslado a precios para mejorar competitividad; iii) atracción e incorporación a nuevas empresas e inversiones para alcanzar un proceso difundido y diversificado de aumento de la inversión en transables. Por consiguiente:

$$rI_{pt} = F [(r(X-M), rt , \text{pinst}I_{p^\circ}] \quad [22]$$

Reemplazando (20) y (21) en (22) se tiene:

$$rI_{pt} = F [\text{pinst}X^\circ; DX^\circ; (qt' - ct'), TCRg ; \text{pinst}I_{p^\circ}] \quad [23]$$

Reemplazando $(qt' - ct')$ por los factores explicativos expuestos en (18) y asumiendo que es factible mantener el crecimiento del costo de los factores a un ritmo ligeramente inferior al aumento de la productividad –lo que no parece irrealista en un mercado laboral como el Peruano– se tendría:

$$rI_{pt} = F [\text{pinst}X^\circ; DX^\circ; dq^\circ, pq^\circ; KFH(-1); TCRg; \text{pinst}I_{p^\circ}] \quad [24]$$

En el contexto de que la restricción dominante sea el crecimiento de la disponibilidad de divisas, el crecimiento del producto ($r\text{PIB}$) pasa a depender del ritmo de expansión de las exportaciones netas de transables $[r(X-M)]$:

$$r\text{PIB} = F [r(X-M)] \quad [25]$$

Para simplificar, el crecimiento de la inversión privada en no transables puede plantearse como una función del crecimiento del producto (rPIB):

$$rIpnt = f (rPIB) \quad [26]$$

Reemplazando (21) y (25) en (26) se tiene:

$$rIpnt = f (pinstX^\circ; DX^\circ;) \quad [27]$$

El monto anual de inversión privada en transables y no transables se obtiene de su magnitud anterior y de sus respectivas tasas de crecimiento:

$$Ipt = (1 + rIpnt) * Ipt(-1); Ipnt = (1 + rIpnt) * Ipnt(-1) \quad (28)$$

Conviene agregar que el crecimiento de la inversión privada y de la pública (Ipu) se adiciona al stock de capital de períodos previos [KFH(-1)] mencionado en la ecuación (18) para determinar el stock actual que, siguiendo la misma ecuación (18) influirá sobre el crecimiento futuro de la productividad. Así:

$$KFH = KFH(-1) + Ipt + Ipnt + Ipu^\circ \quad (29)$$

2.8. El crecimiento del empleo

El crecimiento del empleo nuevo, de calidad, depende esencialmente del ritmo de expansión de la inversión:

$$rE = F (r1/kt; rIpnt; r1/knt; rIpnt; rIpu^\circ) \quad [30]$$

donde (r1/kt) y (r1/knt) son respectivamente las tasas de crecimiento de las inversas de las relaciones marginales capital/empleo en transables y no transables respectivamente, (rIpnt, rIpnt) las tasas de crecimiento de la inversión privada en transables y no transables, y (rIpu) la tasa de crecimiento de la inversión pública.

Nótese que aun cuando cabe esperar movimientos correlacionados entre el crecimiento de la productividad (qt' y qnt') y la evolución de la relación marginal capital empleo, por definición un alto crecimiento de la productividad implica que esta variable tenderá a expandirse más rápidamente que la relación marginal capital/empleo. La relación capital/empleo está esencial-

mente determinada por la característica del cambio tecnológico (te°), que está dada para una economía que accede a tecnología generada en las economías desarrolladas que lideran la generación de innovaciones y conocimiento y para la composición sectorial de la inversión (csi) que tenderá a elevar paulatinamente la ponderación de los sectores más utilizadores de capital por unidad de producto. Para simplificar, puede considerarse que la (csi) relevante es conocida porque está determinada por la trayectoria inmediatamente anterior al período que se trata de analizar. Luego:

$$r1/kt = F (r te^\circ; rcsi^\circ); \text{ y similarmente para } (r1/knt). \quad (31)$$

Reemplazando en (30) el crecimiento de la inversión privada en transables y no transables por las ecuaciones (24) y (27), se tiene:

$$rE = F (1/rkt; 1/rknt; [r(X-M)]; rt; pinstIp^\circ; rIpu^\circ) \quad (32)$$

La ecuación (32) establece que el crecimiento del empleo agregado (rE), depende negativamente del aumento en las relaciones marginales capital / empleo (rkt, rknt); y positivamente del ritmo de expansión de la oferta neta de transables [r(X-M)], de la tasa de rentabilidad en transables (rt), de las políticas institucionales que inciden sobre decisiones de inversión privada en transables (pinstIp°) y del crecimiento de la Inversión Pública (rIpu°).

Reemplazando cada una de las variables explicativas previas, por los factores que inciden sobre ellas se tiene:

$$rE = F (rte^\circ; csi^\circ; pinstX^\circ; DX^\circ; pq^\circ, dq^\circ, KFH(-1); TCRg; pinstIp^\circ; rIpu^\circ) \quad (32')$$

La ecuación (32') establece que el crecimiento del empleo agregado depende negativamente del sesgo hacia mayor uso de capital que caracteriza al cambio tecnológico al cual accede Perú (rte°) y de cambios en la composición de la inversión hacia sectores más intensivos en capital (csi°). Depende positivamente de: los factores que inciden sobre el crecimiento de la oferta neta de transables (pinstX°, DX°), de los factores que inciden sobre el crecimiento de la productividad y rentabilidad en transables (pq°, dq°, KFH(-1)° y TCRg), de las políticas institucionales que inciden sobre decisiones de inversión privada en transables (pinstIp°), y del crecimiento de la inversión pública (rIpu).

Por consiguiente, dado que la política económica no puede ejercer control alguno sobre (rte°) y (csi°), las principales áreas de incidencia de política

para una estrategia de crecimiento que priorice la creación de empleos de calidad, está dada por: i) las políticas institucionales para promover las exportaciones netas de transables (agencia privado/pública de prospección y penetración de mercados externos; acuerdos comerciales); ii) las políticas que influyan sobre el aumento de la productividad; iii) el tejido institucional que incida sobre decisiones de aumento de la productividad a nivel microeconómico; iv) una política de devaluación real del tipo de cambio si empíricamente se determina que la misma es expansiva; v) las políticas institucionales que inciden sobre decisiones de inversión privada (acuerdos sobre estabilidad jurídica; acuerdos sobre políticas que influyen sobre rentabilidad e infraestructura; políticas de capitalización o privatización de empresas públicas; políticas de concesiones de obras y servicios públicos, etc.); y vi) la política de inversión pública.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro N° 1
Perú. Tasa de Cambio Real Multilateral y Bilateral. 1986-2002.
(1994=100)

Fecha	Tasa de Cambio Real (1)		Fecha	Tasa de Cambio Real (1)	
	Multilateral	Bilateral		Multilateral	Bilateral
Mar-86	292.54	318.64	Sep-91	85.57	85.78
Jun-86	267.87	287.85	Oct-91	95.49	95.04
Sep-86	260.76	271.38	Nov-91	104.19	102.22
Dic-86	249.15	260.57	Dic-91	100.02	99.85
Mar-87	235.36	239.32	Ene-92	95.40	95.25
Jun-87	224.19	226.18	Feb-92	90.06	90.34
Sep-87	203.85	205.95	Mar-92	81.49	82.78
Dic-87	273.52	263.37	Abr-92	85.43	85.81
Mar-88	234.81	228.12	May-92	92.53	92.04
Jun-88	251.29	248.11	Jun-92	94.54	93.12
Sep-88	267.92	273.32	Jul-92	96.65	94.39
Dic-88	284.36	280.41	Ago-92	98.60	95.78
Mar-89	189.29	192.42	Sep-92	102.97	99.79
Jun-89	164.23	172.96	Oct-92	110.93	109.32
Sep-89	139.00	146.01	Nov-92	108.84	110.17
Dic-89	142.77	145.38	Dic-92	106.01	107.65
Mar-90	104.51	107.03	Ene-93	104.75	106.70
Jun-90	148.20	150.70	Feb-93	105.36	108.02
Sep-90	140.49	137.90	Mar-93	106.33	108.66
Dic-90	120.81	116.42	Abr-93	107.88	108.17
Ene-91	105.40	101.89	May-93	108.51	108.17
Feb-91	100.23	95.97	Jun-93	108.27	108.13
Mar-91	92.66	91.48	Jul-93	107.12	108.19
Abr-91	96.93	97.47	Ago-93	106.71	107.02
May-91	113.56	114.67	Sep-93	107.23	107.28
Jun-91	109.00	111.72	Oct-93	107.28	107.78
Jul-91	98.07	100.16	Nov-93	106.45	107.57
Ago-91	89.03	90.22	Dic-93	103.30	104.44

Fecha	Tasa de Cambio Real (1)		Fecha	Tasa de Cambio Real (1)	
	Multilateral	Bilateral		Multilateral	Bilateral
Ene-94	100.78	103.31	Mar-97	98.23	96.51
Feb-94	100.06	102.24	Abr-97	98.80	97.23
Mar-94	98.79	99.85	May-97	98.91	96.51
Abr-94	98.23	98.90	Jun-97	97.94	95.32
May-94	98.53	98.78	Jul-97	96.51	94.48
Jun-94	98.01	97.94	Ago-97	95.49	94.48
Jul-94	100.28	97.82	Sep-97	95.25	94.12
Ago-94	101.40	98.06	Oct-97	96.19	94.96
Sep-94	103.50	99.14	Nov-97	97.38	96.75
Oct-94	103.53	98.06	Dic-97	94.56	95.91
Nov-94	100.68	94.84	Ene-98	93.55	96.27
Dic-94	96.46	91.62	Feb-98	94.95	97.11
Ene-95	98.31	94.24	Mar-98	94.21	96.27
Feb-95	99.55	94.48	Abr-98	94.49	96.39
Mar-95	101.56	95.20	May-98	94.78	96.75
Abr-95	103.20	94.96	Jun-98	95.71	98.54
May-95	102.71	93.89	Jul-98	95.71	98.42
Jun-95	102.60	93.41	Ago-98	96.32	99.73
Jul-95	101.68	91.98	Sep-98	100.80	103.07
Ago-95	99.08	91.74	Oct-98	103.76	103.91
Sep-95	98.37	91.98	Nov-98	105.00	105.34
Oct-95	98.80	92.22	Dic-98	106.51	106.17
Nov-95	99.78	93.05	Ene-99	109.12	110.23
Dic-95	98.88	93.29	Feb-99	110.80	115.00
Ene-96	98.42	93.29	Mar-99	108.91	114.05
Feb-96	97.81	92.45	Abr-99	108.43	113.21
Mar-96	96.84	91.74	May-99	106.96	112.14
Abr-96	96.24	91.62	Jun-99	105.94	112.14
May-96	97.16	92.93	Jul-99	104.84	111.66
Jun-96	98.07	93.65	Ago-99	107.04	112.85
Jul-96	97.49	92.81	Sep-99	108.68	114.76
Ago-96	98.25	92.93	Oct-99	111.07	117.27
Sep-96	98.88	93.89	Nov-99	110.71	123.14
Oct-96	100.65	95.80	Dic-99	110.70	118.70
Nov-96	101.99	96.63	Ene-00	111.70	119.50
Dic-96	100.26	95.68	Feb-00	109.20	118.20
Ene-97	100.65	96.87	Mar-00	108.60	118.00
Feb-97	99.84	97.58	Abr-00	109.00	118.70

Fecha	Tasa de Cambio Real (1)		Fecha	Tasa de Cambio Real (1)	
	Multilateral	Bilateral		Multilateral	Bilateral
May-00	107.50	119.70	May-01	105.30	124.20
Jun-00	108.30	119.70	Jun-01	102.50	122.10
Jul-00	107.40	119.10	Jul-01	101.00	120.60
Ago-00	106.00	118.40	Ago-01	102.30	120.50
Sep-00	105.10	118.60	Sep-01	102.20	120.80
Oct-00	104.70	119.10	Oct-01	100.60	119.40
Nov-00	105.60	120.10	Nov-01	100.60	119.30
Dic-00	105.20	119.50	Dic-01	101.10	119.60
Ene-01	105.80	120.10	Ene-02	100.70	120.40
Feb-01	105.40	120.50	Feb-02	99.00	121.30
Mar-01	103.50	119.90	Mar-02	98.70	120.10
Abr-01	104.30	122.20			

Fuente: Nota Semanal del BCRP (varias ediciones)

Elaboración para este Documento. En el periodo de los 80's en que existía una tasa de cambio nominal controlada, se tomó el promedio ponderado del tipo de cambio para exportaciones y el tipo de cambio para importaciones.

(1) Conviene tener en cuenta que en la segunda mitad de los 80's existió una tasa de cambio administrada, que ha sido utilizada como información para elaborar el cuadro anterior. Si se hubiera incluido en el cuadro la tasa de cambio del mercado negro, el descenso en el tipo de cambio real habría sido más significativo. Podrá discutirse la relevancia de esta información para fines de flujos financieros y balanza de pagos. Lo importante para el presente trabajo es si fue la tasa de cambio administrada -o la del mercado negro- la que influía sobre decisiones de inversión en transables. En este sentido, la primera parece ser la relevante: las operaciones no liquidadas en el mercado oficial se suelen vincular a sobre o subfacturación de importaciones y exportaciones, respectivamente, quedando la diferencia en cuentas del exterior, lo que no alimenta decisiones de inversión privada en Perú.

Cuadro N° 2
Perú. Evolución de los Precios Transables
y No Transables. 1989 – 2002
(1994 = 100)

Fecha	Transable	No Transable	Fecha	Transable	No Transable
Ene-89	130.1	34.1	Mar-92	49.9	47.9
Feb-89	96.2	35.9	Abr-92	51.5	49.4
Mar-89	94.1	35.9	May-92	53.6	51.0
Abr-89	194.7	20.9	Jun-92	54.9	53.1
May-89	86.7	18.2	Jul-92	56.1	55.3
Jun-89	62.1	17.1	Ago-92	57.7	56.8
Jul-89	64.0	18.9	Sep-92	59.7	58.1
Ago-89	67.5	18.5	Oct-92	63.6	59.4
Sep-89	70.5	20.4	Nov-92	66.9	61.0
Oct-89	56.6	19.0	Dic-92	69.9	63.1
Nov-89	72.7	18.2	Ene-93	72.8	66.4
Dic-89	101.7	21.7	Feb-93	74.4	68.6
Ene-90	64.8	25.8	Mar-93	77.5	71.6
Feb-90	61.5	27.1	Abr-93	80.4	75.0
Mar-90	69.2	27.7	May-93	83.5	76.9
Abr-90	93.8	28.5	Jun-93	85.2	78.2
May-90	99.2	22.1	Jul-93	86.9	80.7
Jun-90	128.5	28.7	Ago-93	88.2	83.2
Jul-90	211.9	38.4	Sep-93	89.4	84.6
Ago-90	1128.4	278.7	Oct-93	91.2	85.7
Sep-90	14.8	15.4	Nov-93	92.7	87.0
Oct-90	26.2	7.0	Dic-93	94.6	89.4
Nov-90	21.1	3.3	Ene-94	95.0	91.7
Dic-90	52.2	19.9	Feb-94	95.3	94.0
Ene-91	26.0	18.0	Mar-94	96.4	96.7
Feb-91	27.1	20.3	Abr-94	97.2	98.5
Mar-91	28.0	22.4	May-94	98.4	99.0
Abr-91	28.9	24.1	Jun-94	99.1	100.3
May-91	31.4	25.8	Jul-94	99.8	101.3
Jun-91	33.8	28.4	Ago-94	101.1	102.9
Jul-91	35.5	31.6	Sep-94	102.2	103.2
Ago-91	37.2	34.2	Oct-94	103.6	103.0
Sep-91	38.7	36.4	Nov-94	104.4	104.5
Oct-91	40.3	37.9	Dic-94	105.6	104.8
Nov-91	42.7	39.0	Ene-95	106.2	105.0
Dic-91	45.5	39.9	Feb-95	106.9	106.5
Ene-92	47.0	41.4	Mar-95	108.2	108.1
Feb-92	47.6	44.1	Abr-95	109.5	109.1

Fecha	Transable	No Transable	Fecha	Transable	No Transable
May-95	110.2	110.1	Nov-98	142.5	147.4
Jun-95	111.2	111.0	Dic-98	143.2	148.5
Jul-95	112.2	111.3	Ene-99	143.7	148.1
Ago-95	113.1	112.6	Feb-99	144.1	148.7
Sep-95	113.6	113.0	Mar-99	144.5	149.9
Oct-95	114.3	113.5	Abr-99	145.6	150.6
Nov-95	115.0	115.5	May-99	146.3	151.3
Dic-95	115.8	115.9	Jun-99	146.2	151.8
Ene-96	117.0	117.5	Jul-99	145.8	152.8
Feb-96	118.1	119.8	Ago-99	147.1	152.3
Mar-96	119.3	121.8	Sep-99	147.5	153.2
Abr-96	120.7	122.6	Oct-99	148.2	152.4
May-96	121.9	123.3	Nov-99	148.7	152.7
Jun-96	122.5	123.8	Dic-99	148.7	153.8
Jul-96	122.8	126.5	Ene-00	148.9	153.9
Ago-96	123.3	128.2	Feb-00	149.2	154.9
Sep-96	123.6	128.6	Mar-00	149.3	156.3
Oct-96	124.1	129.9	Abr-00	150.2	157.0
Nov-96	125.2	130.1	May-00	151.2	156.3
Dic-96	126.1	132.1	Jun-00	151.7	156.1
Ene-97	126.4	132.9	Jul-00	152.4	157.0
Feb-97	127.2	132.6	Ago-00	152.6	158.1
Mar-97	127.9	135.0	Sep-00	153.2	159.1
Abr-97	128.6	135.3	Oct-00	153.9	159.3
May-97	129.3	136.5	Nov-00	155.2	158.5
Jun-97	129.9	138.6	Dic-00	155.7	158.6
Jul-97	130.4	140.2	Ene-01	156.0	158.8
Ago-97	131.0	140.3	Feb-01	155.9	159.6
Sep-97	131.3	140.7	Mar-01	155.3	161.4
Oct-97	131.7	140.7	Abr-01	155.8	159.9
Nov-97	132.4	140.5	May-01	156.5	159.5
Dic-97	133.4	141.2	Jun-01	156.5	159.3
Ene-98	134.9	142.3	Jul-01	155.8	160.3
Feb-98	136.3	144.2	Ago-01	155.2	159.9
Mar-98	137.7	146.5	Sep-01	155.1	160.2
Abr-98	138.3	147.5	Oct-01	154.8	160.4
May-98	138.5	148.8	Nov-01	154.8	159.1
Jun-98	138.8	149.9	Dic-01	154.2	159.3
Jul-98	139.8	150.8	Ene-02	153.4	158.2
Ago-98	140.4	151.0	Feb-02	153.0	158.4
Sep-98	141.1	149.1	Mar-02	152.9	159.9
Oct-98	142.0	147.7			

Fuente: Nota Semanal del BCRP (varias ediciones)

Grafico N° 1
Perú. Evolución de los Precios Transables
y No Transables. 1989 - 2002.
(1994 = 100)

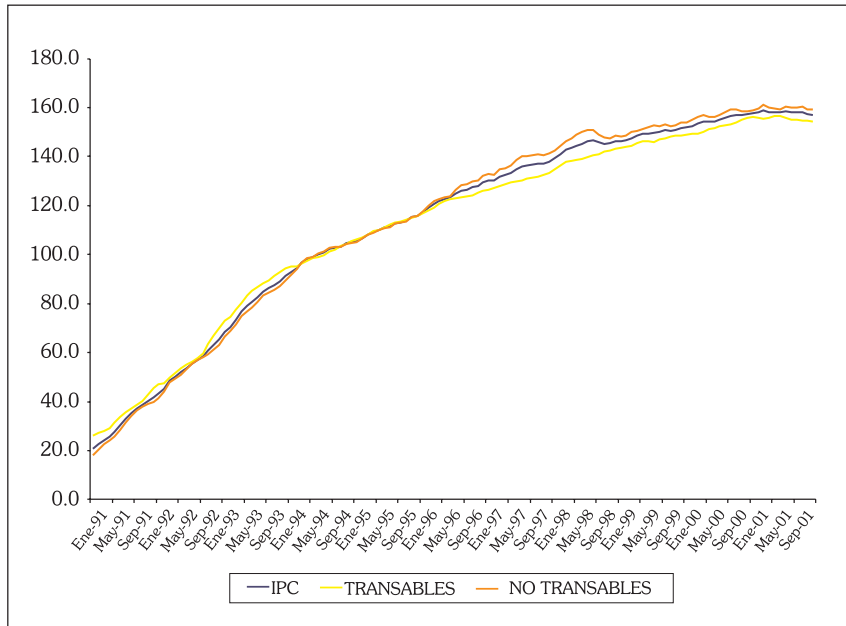


Gráfico N° 2.
Perú. Productividad aparente. 1996-2000

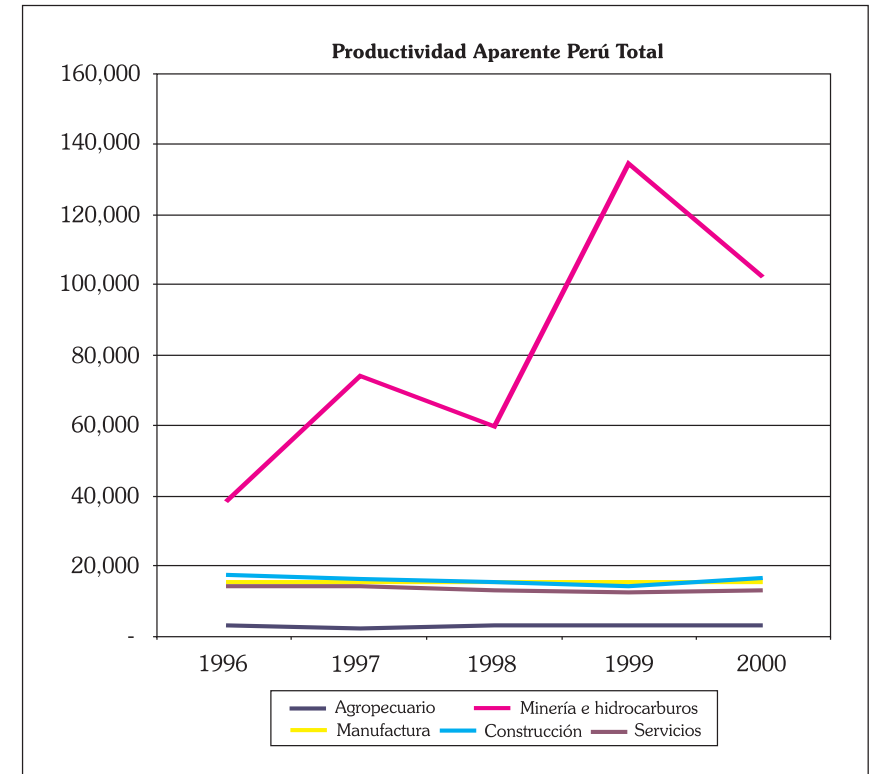
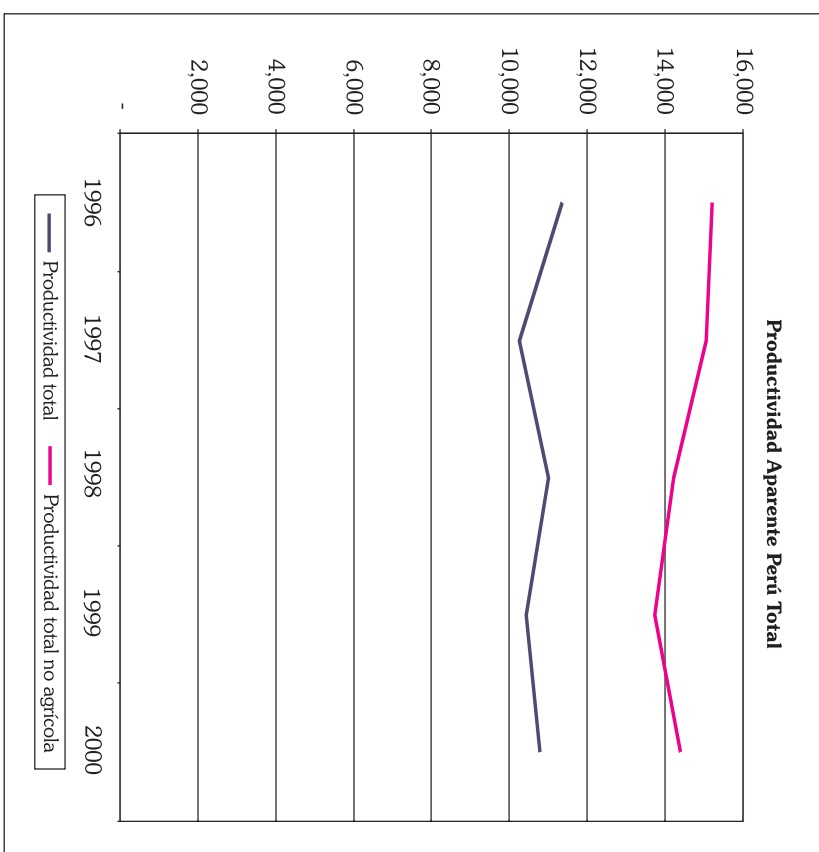


Gráfico N° 3
Perú. Productividad Aparente Total y No Agrícola. 1996-2000



Cuadro N° 3
Productividad Aparente. Perú Urbano 1990-2000.
(PBI por sectores sobre PEA ocupada urbana)
(Nuevos soles de 1994 sobre unidades de personas)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agropecuario	15,479.90	22,050.46	28,759.88	29,825.57	47,523.28	36,367.24	25,133.87	18,780.99	26,460.61	26,092.09	24,198.73
Minería e hidrocarburos	68,441.68	54,804.06	42,743.26	112,845.36	97,665.44	88,152.09	58,845.49	113,661.72	91,170.46	205,831.63	125,762.20
Manufactura	15,044.62	16,457.74	16,527.04	14,017.95	16,978.10	15,778.40	18,483.22	18,383.48	18,475.84	18,744.00	18,755.54
Construcción	16,307.61	15,503.62	15,078.06	13,662.23	17,318.13	21,959.10	21,116.69	19,679.48	18,828.50	17,242.70	20,849.40
Servicios	16,064.78	15,257.89	14,391.30	15,557.05	16,071.43	15,864.42	16,180.38	15,871.77	14,777.06	13,998.25	14,753.63
Productividad urbana total	16,394.62	16,413.96	15,841.11	16,489.01	17,989.75	17,609.17	17,895.56	17,363.20	16,810.68	16,306.48	17,011.87
Productividad urbana total no agrícola	16,485.48	16,033.33	15,249.26	15,852.16	17,029.54	16,830.03	17,435.18	17,245.98	16,269.48	15,700.81	16,490.47

Cuadro N° 4
Productividad Aparente. Perú Total 1996-2000.
(PBI por sectores sobre PEA ocupada)
(Nuevos soles de 1994 sobre unidades de personas)

	1996	1997	1998	1999	2000
Agropecuario	3,020.63	2,257.13	3,180.08	3,135.79	3,192.82
Minería e hidrocarburos	38,437.22	74,242.53	59,551.38	134,447.30	102,032.93
Manufactura	15,496.13	15,412.51	15,489.95	15,714.77	15,490.52
Construcción	17,580.94	16,384.40	15,675.91	14,355.63	16,472.80
Servicios	14,336.79	14,063.34	13,093.36	12,403.29	13,094.44
Productividad total	11,345.08	10,250.82	11,010.15	10,443.08	10,758.52
Productividad total no agrícola	15,180.96	15,049.46	14,199.13	13,735.24	14,388.22

Norberto E. García

Cuadro N° 5
Producto Bruto Interno por Sectores Productivos (Nuevos Soles a Precios de 1994)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Agropecuario 2/	6,994,000,000	7,118,000,000	6,633,000,000	7,203,000,000	8,200,000,000	8,816,000,000
Minería e hidrocarburos 3/	3,571,000,000	3,699,000,000	3,732,000,000	4,114,000,000	4,606,000,000	4,799,000,000
Manufactura	12,817,000,000	13,503,000,000	13,059,000,000	13,501,000,000	15,748,000,000	16,616,000,000
Construcción	3,352,000,000	3,351,000,000	3,427,000,000	4,124,000,000	5,497,000,000	6,452,000,000
Servicios	55,247,000,000	56,089,000,000	56,550,000,000	58,433,000,000	64,526,000,000	70,357,000,000
PRODUCTO BRUTO INTERNO	81,981,000,000	83,760,000,000	83,401,000,000	87,375,000,000	98,577,000,000	107,040,000,000
PBI NO AGROPECUARIO	74,987,000,000	76,642,000,000	76,768,000,000	80,172,000,000	90,377,000,000	98,224,000,000

Cuadro N° 5. (Continuación)

Producto Bruto Interno por Sectores Productivos (Nuevos Soles a Precios de 1994)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agropecuario 2/	8,816,000,000	9,214,000,000	9,673,000,000	9,737,000,000	10,967,000,000	11,668,000,000
Minería e hidrocarburos 3/	4,799,000,000	5,045,000,000	5,501,000,000	5,708,000,000	6,445,000,000	6,600,000,000
Manufactura	16,616,000,000	16,862,000,000	17,758,000,000	17,188,000,000	17,095,000,000	18,241,000,000
Construcción	6,452,000,000	6,305,000,000	7,245,000,000	7,289,000,000	6,521,000,000	6,244,000,000
Servicios	70,357,000,000	72,282,000,000	76,933,000,000	76,564,000,000	76,562,000,000	78,514,000,000
PRODUCTO BRUTO INTERNO	107,040,000,000	109,708,000,000	117,110,000,000	116,486,000,000	117,590,000,000	121,267,000,000
PBI NO AGROPECUARIO	98,224,000,000	100,494,000,000	107,437,000,000	106,749,000,000	106,623,000,000	109,599,000,000

2/ Incluye el sector silvícola y pesca

3/ Incluye el sector minería no metálica.

4/ Incluye impuestos indirectos y derechos de importación.

Fuente: INEI y BCRP.

Productividad, competitividad y empleo: un enfoque estratégico

Cuadro N° 6
Perú urbano: PEA ocupada según rama de actividad económica

	1990*	1991	1992*	1993*	1994	1995
Agropecuario	451,811.7	322,805	230,633.8	241,504.2	172,547	242,416
Minería e hidrocarburos	52,175.8	67,495	87,312.0	36,457.0	47,161	54,440
Manufactura	851,932.6	820,465	790,159.7	963,122.6	927,548	1,053,085
Construcción	205,548.2	216,143	227,283.9	301,854.2	317,413	293,819
Servicios	3,439,013.6	3,676,065	3,929,456.4	3,756,046.5	4,014,951	4,434,892
PEA urbana total	5,000,482	5,102,973	5,264,846	5,298,984	5,479,620	6,078,652
PEA urbana total no agrícola	4,548,670	4,780,168	5,034,212	5,057,480	5,307,073	5,836,236

Cuadro N° 6 (Continuación)

Perú urbano: PEA ocupada según rama de actividad económica

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agropecuario	242,416	366,597	515,042	367,981	420,319	482,174.0
Minería e hidrocarburos	54,440	85,733	48,398	62,608	31,312	52,480.0
Manufactura	1,053,085	912,287	965,976	930,296	912,025	972,566.0
Construcción	293,819	298,579	368,150	387,126	378,189	299,481.0
Servicios	4,434,892	4,467,263	4,847,160	5,181,275	5,469,398	5,321,674.0
PEA urbana total	6,078,652	6,130,459.0	6,744,726.0	6,929,286.0	7,211,243.0	7,128,375.0
PEA urbana total no agrícola	5,836,236	5,763,862.0	6,229,684.0	6,561,305.0	6,790,924.0	6,646,201.0

Fuente: Encuesta de Hogares de Lima Metropolitana 1989-1995 (MTPS), Encuesta Nacional de Hogares, 1996 III (MTPS-INEI)

Fuente: Convenio MTPS - INEI, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre 1996 - 2000

Fuente: Encuesta Nacional de niveles de vida 91, 94, 97

* Interpolación Lineal

Norberto E. García

Cuadro N° 7
Perú total: PEA ocupada según rama de actividad económica

	1996	1997	1998	1999	2000
Agropecuario	3,050,356.0	4,285,527.0	3,061,872.0	3,497,362.0	3,654,444.0
Minería e hidrocarburos	131,253.0	74,095.0	95,850.0	47,937.0	64,685.0
Manufactura	1,088,143.0	1,152,181.0	1,109,623.0	1,087,830.0	1,177,559.0
Construcción	358,627.0	442,189.0	464,981.0	454,247.0	379,049.0
Servicios	5,041,716.0	5,470,464.0	5,847,544.0	6,172,717.0	5,995,981.0
PEA total	9,670,095.0	11,424,456.0	10,579,870.0	11,260,093.0	11,271,718.0
PEA total no agrícola	6,619,739.0	7,138,929.0	7,517,998.0	7,762,731.0	7,617,274.0

Fuente: Encuesta de Hogares de Lima Metropolitana 1989-1995 (MTPS), Encuesta Nacional de Hogares, 1996 III (MTPS-INEI)

Fuente: Convenio MTPS - INEI, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre 1996 - 2000

Productividad, competitividad y empleo: un enfoque estratégico