

---

## macroeconomía del desarrollo

# C competitividad y mercado Laboral, Perú 1990-2004

Norberto E. García



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, noviembre del 2005

Este documento fue preparado por Norberto E. García (negarcia@speedy.com.pe), investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), investigador del Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES) y consultor de diversos organismos internacionales, entre los cuales está la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y gobiernos de América Latina. El autor agradece los comentarios y sugerencias recibidos de los participantes en el seminario sobre Mercados de Trabajo en América Latina, efectuado en la CEPAL el 10 de mayo del 2005. En particular, los de José Luis Machinea, Osvaldo Kacef, Jürgen Weller, Víctor Tokman, Edward Amadeo, Beverley Carlson y Luis Beccaria.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8843

ISSN electrónico 1680-8851

ISBN: 92-1-322822-8

LC/L. 2440-P

N° de venta: S.05.II.G.186

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. Introducción</b> .....	9
<b>II. Contexto y políticas 1990-2004</b> .....	13
A. Los antecedentes a 1990 .....	13
B. El programa de <i>shock</i> , la apertura y las reformas de los años noventa.....	14
C. Las políticas hacia el mercado laboral en los años noventa.....	18
D. Los <i>shocks</i> externos e internos de 1998-2000.....	19
E. La recuperación 2001-2005 .....	20
F. Las políticas hacia el mercado laboral en 2001-2004.....	26
<b>III. Débil creación de empleo de calidad y precariedad laboral</b> .....	29
A. El muy débil acceso a un empleo digno.....	29
B. El alto crecimiento de la PEA.....	30
C. El débil crecimiento del empleo de calidad .....	30
D. El aumento de la precariedad laboral.....	33
<b>IV. El deterioro de la productividad</b> .....	37
A. La evidencia .....	37
B. La evolución a largo plazo del producto por ocupado.....	38
C. La evolución de la productividad total .....	39
D. La caída de la inversión en maquinaria y equipo.....	39
E. El descenso relativo de la productividad .....	40
F. El deterioro relativo de la productividad y competitividad microeconómica .....	41
G. Una educación de mala calidad.....	42

H.	Ausencia de un sistema de formación laboral .....	46
I.	La débil innovación a nivel microeconómico .....	51
<b>V.</b>	<b>Costos laborales y competitividad</b> .....	<b>55</b>
A.	La reducción de los costos laborales como vía para mejorar la competitividad .....	55
B.	El costo laboral unitario .....	58
C.	Costos laborales unitarios y competitividad .....	59
D.	Capacitación, productividad y costos laborales .....	61
<b>VI.</b>	<b>Ingresos laborales y acceso a la seguridad social</b> .....	<b>63</b>
A.	El comportamiento de los ingresos laborales .....	63
B.	El menor acceso a la seguridad social .....	64
<b>VII.</b>	<b>Competitividad, inversión y mercado laboral</b> .....	<b>67</b>
A.	Introducción .....	67
B.	Un rasgo distintivo .....	68
C.	El crecimiento de la inversión y del empleo .....	69
D.	Los determinantes de la competitividad microeconómica .....	70
E.	Las políticas para elevar la productividad a nivel microeconómico .....	71
F.	Las medidas para elevar la productividad micro que inciden fuera del mercado laboral .....	73
	<b>Las políticas hacia el mercado laboral en una estrategia de competitividad</b> .....	<b>83</b>
A.	Un sistema de formación laboral .....	84
B.	Articulación, productividad y desarrollo de las MYPE .....	87
C.	La institucionalidad laboral y el modelo de negociación salarial .....	88
D.	La modernización de las relaciones laborales empresas y trabajadores .....	90
E.	¿Negociación por rama o por empresa? .....	92
F.	Mayor flexibilidad del mercado laboral .....	92
G.	Indemnización por despido .....	93
H.	Reducción de costos laborales no salariales .....	94
I.	La flexibilidad acordada .....	95
J.	La estabilidad laboral .....	97
K.	Protección social .....	97
L.	Seguro de desempleo .....	99
M.	La inclusión de grupos vulnerables .....	100
N.	Las políticas hacia microemprendimientos informales .....	102
O.	El rol del salario mínimo y las actuales restricciones .....	104
P.	Otras políticas activas hacia el mercado laboral .....	105
<b>IX.</b>	<b>La ignición del aumento de la productividad microeconómica</b> .....	<b>109</b>
A.	Introducción .....	109
B.	Un tipo de cambio real competitivo o medidas que reemplacen ese efecto .....	110
C.	El enfoque .....	112
D.	Incentivos a la innovación y a la capacitación .....	118
E.	La flexibilidad acordada del mercado laboral y la reducción relativa de costos laborales no salariales .....	120
F.	Reducción de costos por unidad de insumo .....	120
G.	Un acuerdo en torno a las políticas de una estrategia de competitividad .....	121
H.	Conclusiones .....	122
	<b>Bibliografía</b> .....	<b>125</b>
	<b>Anexos</b> 131	
Anexo	1 Gráficos y cuadros estadísticos .....	133

Anexo 2	La productividad total a nivel micro y los costos totales unitarios.....	146
Anexo 3	El tipo de cambio real de equilibrio.....	147
<b>Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados .....</b>		<b>149</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Crecimiento del PIB 1998-2004 y participación de la inversión bruta fija y de las exportaciones .....	133
Cuadro 2	Composición del PIB por actividades económicas 1991-2003 .....	134
Cuadro 3	Perú: reforma laboral, principales modificaciones (síntesis) .....	134
Cuadro 4	Perú: tasas de crecimiento de la población económicamente activa (PEA) urbana y total. 1990-2010. ....	135
Cuadro 5	Perú: empleo formal e informal 1990-2003.....	135
Cuadro 6	Lima Metropolitana: tasa de desempleo abierto, 1990-2003 .....	135
Cuadro 7	Perú: Empleo por tamaño de establecimiento, 1991-2001 .....	136
Cuadro 8	Composición del empleo no agrícola por rama de actividad, 1991-2003 .....	136
Cuadro 9	Asalariados privados según modalidad contractual y tamaño de establecimiento, 1991-2000 .....	136
Cuadro 10	Lima Metropolitana: precariedad y mercado laboral, 1990-2002 .....	137
Cuadro 11	Estimaciones de la productividad total de los factores.....	137
Cuadro 12	Perú: Posición en el ranking de competitividad, 1998-2004 .....	138
Cuadro 13	Perú: distribución de la PEA (15 a 64 años) por nivel educativo y género .....	138
Cuadro 14	Perú: problemas y progreso educativo 1990-2002 .....	139
Cuadro 15	Proporción de asalariados capacitados, 1996-2001 .....	140
Cuadro 16	Proporción de asalariados capacitados por tipo de contrato laboral, 1997-2001 .....	140
Cuadro 17	Proporción de empresas que capacitan por tamaño del establecimiento .....	140
Cuadro 18	Gasto de las empresas industriales en capacitación, 1998 .....	141
Cuadro 19	Países seleccionados: costos no salariales como porcentaje del salario, 2003-2004 .....	141
Cuadro 20	Costos laborales por hora en la industria manufacturera, 1998 .....	141
Cuadro 21	América Latina: países seleccionados, comparación internacional de costos laborales por hora en la industria manufacturera, 2003 .....	142
Cuadro 22	América Latina: países seleccionados, componentes del costo no salarial, 2003.....	143
Cuadro 23	Perú: ingreso laboral formal e informal por tamaño de establecimiento .....	144
Cuadro 24	Perú: Ingreso laboral asalariados por modalidad contractual, 1991-2001 .....	144
Cuadro 25	Perú urbano: trabajadores afiliados al sistema de pensiones, trabajadores no pobres y trabajadores con contrato, 2000 .....	144
Cuadro 26	Perú: requerimientos de infraestructura 2002-2012 .....	145

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Índices de tipo de cambio real 1986-2004.....	133
-----------	---	-----



---

## Resumen

---

El presente trabajo analiza el proceso de ajuste del mercado laboral en Perú, en 1990-2004, en la perspectiva de su contribución a la mejora de la competitividad. Para ello, toma en cuenta el deterioro registrado por la productividad total en 1970-90, que limita la competitividad cuando la economía se abre a principios de los 90, y en general los *shocks* que anteceden y acompañan ese proceso. Analiza también la evolución de los costos laborales, los ingresos laborales y la seguridad social. El tema del creciente deterioro del mercado laboral – reflejado en la mayor informalidad y precariedad - es también objeto de análisis.

La conclusión principal es que el deterioro del mercado de trabajo, no proviene de la apertura económica, si no de la manera en que la misma se implementa y de los *shocks* financieros recibidos en ese proceso. En particular, se destaca que en los primeros doce años, Perú no consigue establecer una estrategia comprensiva y sistémica de competitividad, que le permita superar el atraso productivo y la creciente competitividad externa, lo que coloca todo el peso del ajuste a competitividad externa sobre la flexibilidad del mercado laboral y la reducción de los costos laborales.

El trabajo plantea además propuestas para un enfoque más comprensivo de competitividad, con énfasis en las políticas accesibles para Perú, para el aumento de la productividad total a nivel micro-económico – que es donde el país registra el mayor atraso comparativo – y en las políticas que pueden contribuir al proceso de ignición del aumento de la productividad en las empresas. Las políticas hacia el

mercado laboral juegan un rol crucial en este enfoque, son analizadas en esta nueva perspectiva y se plantea un conjunto de cambios en la orientación actual, sincrónicos con la visión de una estrategia de competitividad más comprensiva.

La conclusión principal del documento es que las políticas hacia el mercado laboral son muy diferentes, en orientación e intensidad, según sean parte de una estrategia comprensiva de aumento sostenible de la productividad total y su ignición, o deban enfrentar en forma aislada el ajuste a competitividad externa. La segunda opción fue implementada en Perú en 1990-2002, y se aprecia ya su agotamiento parcial. La primera opción, ha sido iniciada a partir del 2004, en forma más coherente con las experiencias exitosas de competitividad en países emergentes.



## I. Introducción

---

Las encuestas efectuadas en Perú en los últimos siete años señalan que los dos temas prioritarios para la gran mayoría de los encuestados son el acceso a un trabajo digno y la seguridad personal. Esta respuesta ha sido sistemática, tanto en las encuestas realizadas en las postrimerías de la Administración Fujimori, como en las desarrolladas más recientemente en la Administración Toledo. Por consiguiente, el acceso a un trabajo digno, que le permita al hogar salir de la pobreza, se ha ido constituyendo, paulatinamente, en un hecho político con mayúsculas. Las administraciones políticas son, cada vez más, juzgadas por sus éxitos y fracasos para dar respuestas efectivas al problema antes citado.

La hipótesis fundamental de este trabajo es que los serios problemas del mercado laboral peruano, no se explican por la apertura e inserción en la economía internacional iniciada a principios de los años noventa, si no por la conjunción de varios factores, entre los que se destacan:

- a) Los *shocks* externos e internos verificados entre 1978-2004, entre los cuales sobresalen: i) el impacto negativo del terrorismo sobre decisiones de inversión, innovación y capacitación de las empresas, que lesiona el crecimiento del país en 1978-1992; ii) el ajuste al *shock* de la deuda externa de principios de los años ochenta; iii) el desastre generado por el fenómeno del Niño en 1983; iv) la hiperinflación de fines de los años ochenta; v) el rebote sobre Perú de las crisis financieras externas que se inician en 1998, y vi) en el mismo año, el nuevo impacto del fenómeno del Niño.

- b) Una variedad de omisiones de la política económica verificadas en el proceso de apertura y años posteriores, que interaccionan con los hechos antes citados y exacerban su impacto sobre el mercado laboral. Entre las principales omisiones sobresale la ausencia de una estrategia deliberada y efectiva de mejora de la competitividad de las empresas y del país, tema vital para una economía muy atrasada en capital productivo, tecnología, organización de las empresas y capacidades humanas, que recién se abre y se ve obligada a competir en mercados internos y externos con agentes económicos mucho más preparados. Es recién en el 2004-2005, doce años después de la apertura, que el país alcanza a hilvanar un conjunto de medidas en esa dirección. Esta omisión es importante porque la ausencia de una estrategia de competitividad colocó todo el peso del ajuste a la apertura sobre los costos laborales y el mercado laboral.
- c) El alto crecimiento de la población económicamente activa (PEA), particularmente la urbana, que constituye una presión constante sobre el mercado laboral en 1970-2004.
- d) Un rasgo estructural de la economía peruana que asume una dimensión diferente y quizás más significativa después de la apertura de principios de los años noventa: la concentración de la inversión privada y exportaciones en la producción de *commodities* —metales, minerales, harina de pescado, petróleo y gas— con muy débiles interrelaciones con el resto de la economía. En ausencia de políticas deliberadas para diversificar la inversión, este hecho por un lado permitirá elevar la demanda interna debido al crecimiento inducido por las exportaciones y las divisas así generadas, y por el otro, como se verá posteriormente, al inducir un tipo de cambio real de equilibrio inferior al que requieren las actividades transables no extractivas, será un desestímulo al crecimiento de la inversión privada en actividades transables no extractivas —agricultura, agroindustria, cultivos pesqueros, industria manufacturera, turismo, etc.— y a través de ello, afectará la creación de empleo de calidad en dichas actividades. Este desestímulo comenzará a ser superado en el 2003-2005 a través del efecto de las políticas y de los acuerdos de comercio sobre exportaciones no tradicionales. Éstos no sólo proveen demanda si no rentabilidad. Desde fines del 2003 hasta la mitad del 2005, los mercados externos —particularmente Estados Unidos de América (EE.UU.)— para las exportaciones no tradicionales registran un ciclo favorable en precios, que acompañado por un descenso en el arancel de destino, generan una mayor rentabilidad para las exportaciones no tradicionales. Esto es decisivo para acelerar la diversificación de exportaciones no tradicionales en 2003-2005.

El presente trabajo se orienta a: i) destacar los principales factores que enmarcan la evolución del mercado laboral de Perú en 1990-2004; ii) identificar los principales problemas del mercado laboral en Perú en 1990-2004; iii) analizar las políticas implementadas en ese período que inciden sobre los mismos, y iv) sugerir propuestas de política que contribuyan a su gradual superación.

Este trabajo hace énfasis en que los resultados exhibidos en el mercado laboral son causados más por factores externos al mercado laboral —tendencias y políticas macro, meso y microeconómicas— que por las políticas laborales implementadas específicamente hacia dicho mercado. Dentro de estas últimas, sobresalen las que modifican el marco institucional del mercado laboral —las reglas del juego de hecho y de derecho.

La influencia de factores externos al mercado laboral tiene que ver no sólo con el hecho de que el aumento del empleo digno a largo plazo depende del ritmo de crecimiento de la capacidad productiva —y con ello, de la inversión— si no además de otros factores —como la mala calidad

educativa— que desde fuera del mercado laboral afectan decisivamente su desempeño. En el trabajo, se le presta más atención a algunos de ellos, por considerarlos más críticos para una propuesta hacia el futuro.

En el capítulo II, se sintetizan los principales rasgos de la evolución económica de Perú en 1990-2004, incluyendo los cambios en la estrategia de desarrollo y políticas económicas verificados a principios de los años noventa y la forma en que se implementaron, y las principales características de la economía peruana que contribuyen a explicar el funcionamiento de los mercados laborales. Se incluye en este capítulo la reforma laboral y cambios institucionales no legales, que tuvieron lugar en 1990-2004, las principales políticas activas hacia el mercado laboral, y la discusión actual respecto a cambios que se ciernen hacia el futuro.

El capítulo III analiza el débil crecimiento del empleo de calidad, que revierte en 1990-2004 el traslado de mano de obra hacia actividades de mayor productividad —y contribuye a aumentar la precariedad laboral aún en actividades formales organizadas.

El capítulo IV centra su atención en el estancamiento a largo plazo de la productividad total y laboral, sus consecuencias y los principales factores que lo explican. Entre ellos, el descenso a largo plazo de la inversión en maquinaria y equipo, el debilitamiento de la educación básica pública y de la formación laboral, y la ausencia de un proceso significativo de innovaciones en las empresas.

El capítulo V presenta la discusión que tuvo y tiene lugar en Perú sobre los costos laborales, sus consecuencias para el mercado laboral y para las empresas, su relevancia efectiva y la implicancia de haber centrado la atención sólo en ellos para fines de competitividad, desde principios de los años noventa hasta prácticamente el 2004.

El capítulo VI presenta la evolución de los ingresos laborales y del acceso a la seguridad social, ambos como consecuencia de las tendencias expuestas en los capítulos previos.

El capítulo VII elabora un conjunto de propuestas de políticas para mejorar la competitividad de la economía, principal restricción que enfrenta el crecimiento de la inversión en transables no extractivos —y con ello, la creación acelerada de nuevos empleos y mejora del ingreso laboral. La propuesta, hace énfasis en el crecimiento sistemático de la productividad total a nivel microeconómico, en forma acorde con el diagnóstico de cómo su atraso ha afectado la competitividad en Perú, y en la expansión sistemática de mercados externos.

El capítulo VIII presenta un conjunto de propuestas de políticas hacia el mercado laboral, en el contexto de una estrategia de competitividad acompañada con la mejora gradual de la protección social.

El capítulo IX analiza algunas medidas para la fase de ignición o puesta en marcha de una estrategia de mejora de la competitividad, basada en el aumento de la productividad microeconómica, orientadas a hacer espacio en términos de rentabilidad y ahorro para estimular decisiones de innovación, capacitación e inversión fija en las empresas. Se analizan medidas hacia el mercado laboral y en ámbitos externos al mismo, que influyen sobre la ignición del proceso.



## **II. Contexto y políticas 1990-2004**

---

### **A. Los antecedentes a 1990**

El desarrollo del terrorismo en áreas rurales y urbanas que afectó al país desde fines de los años setenta hasta bien entrado los años noventa no sólo tuvo serias consecuencias humanas —cerca de 70 mil muertos, centenares de miles de afectados y millones de desplazados— (Comisión de la Verdad, 2004). También tuvo consecuencias económicas. Entre fines de los años setenta y principios de los años noventa, se debilitaron seriamente las decisiones privadas de inversión, se paralizó la absorción de innovaciones y se postergaron miles de proyectos.

Sumado a lo anterior, la crisis de la deuda externa repercutió a principios de los años ochenta muy seriamente en Perú, obligando a un ajuste a restricción externa que adiciona presiones en la dirección de reducir empleo y remuneraciones y postergar decisiones de inversión. El impacto destructivo del fenómeno del Niño en 1983 agrega pérdida de capacidad productiva e infraestructura.

Durante un largo período el crecimiento de la inversión privada y el desarrollo de un tejido empresarial proclive a la innovación, fueron prácticamente detenidos por la incertidumbre y el clima de enfrentamiento que se vivía a diario y el profundo ajuste a restricción externa que afectó a la demanda interna.

A fines de los años ochenta y principios de los años noventa, a los problemas de un país afectado por la guerra contra la guerrilla y un ajuste a la crisis de la deuda externa, económica y tecnológicamente atrasado, se sumó la hiperinflación. Con ello, se agrega un impacto más sobre las decisiones empresariales y sobre el nivel de vida de la población.

Cuatro indicadores sintéticos del impacto combinado de los hechos que se vienen relatando son los siguientes.

- i) La inversión en maquinaria y equipo, a precios constantes, alcanzaba en 1994, en plena recuperación, una magnitud similar a la que se había registrado 20 años antes en 1974.
- ii) El crecimiento de la productividad total es nula o negativa —según las mediciones— en 1970-1990.
- iii) Los salarios reales se derrumban, alcanzando en 1990 un valor equivalente a un 34% del que registraban en 1980.
- iv) El empleo informal, que venía reduciéndose en 1950-1980, crece velozmente en los años ochenta hasta abarcar más del 50% del empleo urbano en 1990, explicado fundamentalmente por el aumento de los trabajadores independientes de baja calificación e ingresos.

## **B. El programa de *shock*, la apertura y las reformas de los años noventa**

A principios de los años noventa, la nueva Administración Fujimori decide la implementación de un programa de *shock* para detener la hiperinflación, que es exitoso pero a costa de utilizar el tipo de cambio nominal y real como ancla inflacionaria —hecho que tendrá consecuencias para los años posteriores.

A renglón seguido, se procede a abrir la economía, desregulando simultáneamente la cuenta comercial externa y la cuenta financiera, desmontando los sistemas de controles administrativos y reduciendo aranceles. Al mismo tiempo, se despliegan todo un conjunto de reformas económicas y privatizaciones en la dirección de reducir abruptamente el tamaño y capacidad de intervención del Estado y abrir paso a una economía orientada por los mercados externos e internos. Entre ellas, una reforma laboral que es sintetizada más adelante. La reducción de empleo público que acompaña a este proceso es significativa: equivalente a 4% del empleo total urbano. Se reabre el acceso al financiamiento externo multilateral y privado, que permanecía ocluido desde la administración previa.

El gobierno persigue con mucha decisión un política de equilibrios macroeconómicos y cumple satisfactoriamente con las metas el Fondo Monetario Internacional (FMI) —en rigor lo hace desde principios de los años noventa hasta el presente. A partir del 2005 Perú accede a la categoría de país observado, y que no necesita acuerdos de stand by o de otra naturaleza.

En los años noventa, se logra ir reduciendo el déficit fiscal como proporción del producto interno bruto (PIB), aun cuando, en los períodos preelectorales cada intentona de reelección del Presidente Fujimori es acompañada con un desequilibrio fiscal transitorio. La política monetaria, guiada por la cantidad de dinero, consigue mantener estabilizada la tasa de inflación, pero con una tasa de interés muy elevada.

El tipo de cambio real multilateral se estabiliza en el nivel alcanzado en marzo de 1993, un 21,3% menor al registrado en los meses posteriores al programa de *shock* de 1990, que a su vez era significativamente inferior al nivel del tipo de cambio real anterior al período de perturbaciones e

hiperinflación, por ejemplo, el de 1986. El tipo de cambio real se mantiene así estable hasta el rebote sobre Perú de las crisis externas que se inician en 1998, a partir del cual, a consecuencia del cese de los refinanciamientos y salida de capitales, se eleva alrededor de un 14% a principios de 1999, para posteriormente descender desde el 2000 hasta el presente hasta niveles inferiores a los de 1999. En particular, el tipo de cambio real bilateral respecto al dólar estadounidense se había reducido en diciembre del 2004 un 5,7% respecto al 2003 y una cifra aún mayor respecto a diciembre de 1999. Este descenso continuó en los primeros cinco meses del 2005 y se espera que siga reduciéndose en el resto del 2005 y 2006.

Es importante situar en su contexto la tendencia del tipo de cambio en los años noventa expuesta previamente. Se argumenta que la hiperinflación 1989-1990 distorsionó de tal manera la información estadística que los índices estadísticamente registrados del tipo de cambio real anteriores a 1992 no constituyen una buena lectura de la realidad. Esto puede ser cierto, pero puede superarse prestando atención al nivel y comportamiento del tipo de cambio real en los años anteriores a la hiperinflación. Al hacerlo, ya entre 1986 y 1988 se verifica una caída significativa. Mognillansky (1996) también señala que en realidad el descenso de esta variable comienza mucho antes —en 1978. Este hecho es compatible con el aumento de las exportaciones de *commodities* y los ingresos de divisas ilegales en un país en el que las decisiones de inversión en los restantes sectores estaban debilitadas en 1978-1992 por las causas expuestas previamente.

En el gráfico 1 del anexo estadístico, se detecta una tendencia muy clara a la caída en el tipo de cambio real —multilateral y bilateral. Lo que puede discutirse es la magnitud de la caída, ya que hay un período intermedio, 1989-1991 en el que la medición estaría afectada por las distorsiones de la hiperinflación. Pero quedan pocas dudas que el tipo de cambio real de 1984-1986 fue más elevado que el de 1992-2004.

Si, en ausencia de estudios orientados a depurar el efecto hiperinflación, se analiza la serie tal como está estadísticamente registrada, el tipo de cambio real multilateral habría registrado una caída de 64% entre marzo de 1986 y el 2003. La casi totalidad de este descenso se acumula en 1986-1992. El tipo de cambio bilateral respecto al dólar estadounidense registra una caída ligeramente menor. Si fuera cierto sólo un 20% del descenso registrado estadísticamente por el tipo de cambio real entre 1986 y 1992, ello bastaría para explicar por qué las empresas peruanas —excluidas las extractivas— enfrentaron tan profundas dificultades de competitividad con la apertura a partir de principios de los años noventa.

La hipótesis expuesta es también coherente con otros datos observados en el período analizado:

- i) el tipo de cambio es usado como ancla para frenar bruscamente la hiperinflación en 1990 y mantener estabilizados los precios en los años posteriores al programa de *shock*;
- ii) la mayor rentabilidad en no transables verificada en 1992-1998 que indujo una fuerte inversión privada en construcción residencial hasta la crisis que se inicia en 1998;
- iii) una caída en la relación de precios de transables a no transables —según el índice del BCRP— cercano al 68% entre 1985 y 2004;
- iv) el deterioro de la rentabilidad en el sector agropecuario, por la estrecha correlación entre el tipo de cambio real y los precios relativos agrícolas-no agrícolas;
- v) el incremento de los ingresos de divisas de transables extractivos y de los cultivos ilegales, presiona sobre el tipo de cambio real, comprimiendo la rentabilidad en transables no extractivos, lo que contribuye a mantener un ritmo bajo de inversión privada en ellos.

Por consiguiente, si la hipótesis expuesta fuera correcta, uno de los problemas enfrentados en 1990-2004 fue un tipo de cambio real bastante estable, de equilibrio, pero no competitivo para las empresas ubicadas en la mayoría de las actividades transables no extractivas, que afectó su rentabilidad e impidió la expansión de decisiones de inversión y sobre todo, la entrada masiva de nuevas inversiones —nuevas empresas— en estas actividades. Este escenario no afectó a las empresas exportadoras de productos primarios —que siguen su mercado— y tampoco a las exportadoras de productos no tradicionales que se vieron beneficiadas por la ampliación de mercados externos, un ciclo favorable de precios externos y la reducción de aranceles de destino en el 2002-2004. Pero a mediados del 2005, ya se sentía el problema en las empresas exportadoras no tradicionales con menores márgenes de competitividad.

Es importante agregar que en los años noventa la economía peruana permaneció muy dolarizada —casi 2/3 de los depósitos totales eran en dólares estadounidenses— y que el gobierno hizo poco por desdolarizarla. Las empresas y particulares endeudados en dólares, sufren después del *shock* de 1998, el efecto simultáneo del alza del tipo de cambio real que encarece el servicio de su deuda y la restricción financiera originada en el cese del financiamiento externo, provocados por el rebote sobre Perú de la crisis externa de 1998. La desdolarización comienza recién en el 2003, con la ley que obliga a colocar el precio de todos los bienes y servicios en soles, y se acelera en el 2004 con la caída del tipo de cambio nominal respecto al dólar. La ausencia de políticas para desdolarizar la economía en 1992-2002, manifiesta entonces la escasa prioridad otorgada al tipo de cambio real —ya que un paso necesario para esto último era mejorar la posición de activos líquidos en soles.

Un rasgo que caracteriza la política económica de la Administración Fujimori es el abandono total de las políticas sectoriales y de las políticas de promoción. El centro del esquema pasa a ser instaurar en Perú condiciones para el libre juego de todos los mercados, enmarcados “por arriba” por una política macroeconómica estable y estableciendo “por abajo” una incipiente, incompleta y débil red de seguridad para los más pobres.

La estrategia de desarrollo predominante era entonces: a) una política macroeconómica de mediano plazo que emergía como resultado de los sucesivos cortos plazos; b) la asignación de recursos siguiendo el libre juego de los mercados, c) las actividades extractivas generando divisas y tributación; d) la continuidad del lento desarrollo de las exportaciones no tradicionales de origen agropecuario; e) la entrada de capitales externos, dominados por los flujos de corto plazo, y f) la implementación de una diversidad de programas contra la pobreza. El empleo no era un tema relevante de política económica ya que se suponía que el mercado laboral generaría empleos adecuados y suficientes una vez que se removieran todas las inflexibilidades que afectaban su buen funcionamiento. La productividad e innovaciones en actividades no extractivas no eran siquiera conceptos conocidos o empleados por los responsables de política, o si lo eran, aparecían como algo relevante para países más “modernos y desarrollados” pero no para Perú. La atención a temas como estímulos a la innovación tecnológica y mejoras de organización de las empresas o políticas para la calificación acelerada de la mano de obra, era nula.

Todo el conjunto de medidas de ajuste estructural, reformas económicas y viraje de la política macroeconómica son adoptadas en un plazo muy corto de tiempo y generan numerosos *shocks* sobre las decisiones del sector privado, de diferente signo e intensidad. Para fines de este trabajo es importante relevar una: la reducción de las tasas de protección efectiva que acompañan el proceso descrito no es parcialmente balanceada con un alza del tipo de cambio real, variable que fue mantenida estable a un nivel significativamente inferior al del programa de *shock* por el Banco Central, para primero contribuir a detener la hiperinflación y después asegurarse que no habría ningún rebote inflacionario.



También es cierto que el sector privado visualiza el programa de la Administración Fujimori como la alternativa que permitiría, finalmente, el desarrollo de sus empresas. En este sentido, las expectativas empresariales positivas juegan un rol destacado para explicar la fuerte recuperación a partir de 1992 —aun cuando en la práctica el crecimiento de la inversión privada tendió a concentrarse en la compra de empresas o activos públicos, en extractivos y en no transables— y fue mucho menor en inversión nueva en transables no extractivos.

La abrupta reducción de la tasa de protección efectiva de principios de los años noventa acompañada con tipo de cambio real no competitivo, afecta especialmente las decisiones de inversión y producción en actividades competitivas con importaciones —por ejemplo de la agricultura e industria manufacturera— y a las correspondientes a exportables no extractivos-no tradicionales. Las exportaciones de *commodities*, que representaban más de un 60% de las exportaciones del país en 1990-1992, no son sensibles al tipo de cambio real, si no a la evolución de sus respectivos mercados. Con lo que el Perú aumenta su grado de dependencia de la producción extractiva.

El proceso de privatizaciones, aunque incompleto, genera un apreciable monto de recursos extraordinarios para el fisco. No obstante, el gasto en armamento sofisticado para la guerra con Ecuador y el desvío ilegal de fondos, absorben una parte significativa del producto de las privatizaciones.

El gobierno impulsa plan de infraestructura concentrado en autopistas, caminos, comunicaciones y energía, a través de concesiones al sector privado. Pero no se orienta a completar la modernización de la infraestructura de puertos, aeropuertos y muchos otros ámbitos vitales para la competitividad de la economía peruana.

También desarrolla un vasto programa de obras de infraestructura para los pobres en la lucha contra la pobreza. El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) lidera este plan hacia la pobreza, con un presupuesto operativo de 600 millones de dólares estadounidenses bianuales y acceso a recursos externos por montos mayores. Los restantes programas en la lucha contra la pobreza cubren una gama amplia de actividades —nutrición infantil, salud materna, comedores populares, educación para niños pobres, etc.— y son desarrollados tanto por el gobierno como por la sociedad civil. También hay avances en el sector salud y se inicia la reforma educacional.

La economía y la inversión crecen significativamente entre 1992 y 1997. El coeficiente de inversión bruta respecto al PIB, se eleva desde 17,3% en 1991 hasta 24,1% en 1997. En un contexto de largo plazo, Perú recupera en 1997 los niveles absolutos de inversión en 1975 aunque con una composición menos intensiva en maquinaria y equipos.

Esta tendencia es acompañada por el empleo. El empleo privado formal y de calidad crece significativamente en 1992-1997 pero la fuerte caída del empleo público hace que la proporción de informalidad siga creciendo en ese período. En ese período la productividad aparente (producto por ocupado) crece a un ritmo cercano a 1,4% anual, y la productividad total, dependiendo las mediciones lo hace a un ritmo entre 0,7% y 1% anual, con la consiguiente reducción de los costos totales unitarios. Cabe destacar que éste es el único período en tres decenios (1974-2004) en el que se registra un crecimiento de la productividad y un traslado significativo de mano de obra hacia actividades de mayor productividad.

En la práctica, la estrategia de competitividad de la Administración Fujimori, se concentra en reducir los costos laborales y efectuar obras de infraestructura, esperando que con ello, el libre juego de las fuerzas de los mercados contribuya a modernizar empresas y mejorar productividad. Éste era un enfoque casi ingenuo para una economía recién abierta con el atraso tecnológico y de capital humano que registraba Perú. Y no deja de ser sorprendente cuando se lo analiza contra la experiencia previa de los países emergentes exitosos que implementaron estrategias deliberadas de competitividad externa mucho más agresivas y coherentes. Pero a principios de los años noventa, saliendo de dos decenios de terribles vivencias, la confianza depositada en los ajustes espontáneos

de los mercados reflejaba la esperanza en que para crecer bastaba con permitir funcionar libremente a la empresa privada —no era necesario apoyarla ni crear un entorno adecuado ni mucho menos introducir políticas específicas en determinada dirección.

Pero para que el crecimiento basado en bajos costos laborales fuera viable, era primero imprescindible, una reforma laboral, implementada en el primer quinquenio de los años noventa y vigente todavía en la actualidad.

### **C. Las políticas hacia el mercado laboral en los años noventa**

El costo salarial no era elevado en Perú a principios de los años noventa, sobre todo considerando la ya explicada caída de casi 65% registrada en el mismo desde 1980 a 1990. Los costos no salariales eran sí significativos, sobre todo por la rigidez de la estabilidad absoluta en el empleo. Similarmente, la apertura y la idea de que las empresas debían adaptarse por sí solas a la competencia externa, requerían de una mayor flexibilidad del mercado laboral y adoptar una serie de reformas. Por otra parte, a fines de los años ochenta el porcentaje de sindicalización de Perú se acercaba a 40%, cifra que salvo en Argentina, no era registrada por ningún otro país latinoamericano.

La reforma laboral se orienta entonces a flexibilizar el mercado laboral, y a reducir los costos laborales, para echar las bases de un modelo de competitividad basado en bajos costos laborales por unidad de trabajo. La idea era que la competitividad dependía muy crucialmente de la reducción de los costos laborales medios, y que esto último contribuiría a aumentar el empleo. Esto era compartido tanto por el gobierno como por las sugerencias de organismos multilaterales. En particular, la decisión fue de reducir los costos laborales medios a través de: i) la introducción y difusión de múltiples contratos laborales más económicos que el contrato estable, y ii) rebaja de los costos no salariales —aportes del empleador. Estos dos temas siguen teniendo vigencia en la actualidad y se desarrollan en capítulos posteriores de este trabajo, por lo que no se abundará más sobre los mismos en este capítulo.

La reforma laboral comprendió, en el ámbito colectivo: a) límites más estrictos para la constitución de sindicatos de empresa; b) prohibición de negociar a nivel de rama; c) nuevos causales para despidos colectivos sin pago de indemnización. Estos cambios determinaron una reducción importante en la capacidad de los trabajadores para organizarse y negociar de manera colectiva sus salarios y condiciones de trabajo. Más aun, todo esto ocurrió en el contexto de un claro debilitamiento del Ministerio de Trabajo —cuyo personal se redujo a menos de la cuarta parte en unos pocos años y prácticamente abandonó su labor de inspección y control.

En el ámbito individual (véase el cuadro 3 del anexo), la reforma laboral incluyó: i) la introducción de múltiples y variados contratos laborales —temporales, de capacitación laboral y de subcontratación de servicios— más baratos y de menor duración que el contrato estable; ii) eliminó la estabilidad laboral y la reemplazó por el despido por causa justa y sin indemnización en el que se incluyó un conjunto de causales incluyendo las económicas; iii) estableció una indemnización por despido arbitrario equivalente a 1,5 meses por año trabajado hasta un tope de 12 meses; iv) fijó un período de prueba de 3 meses en general y de 6 meses para personal calificado. La reforma abrió las puertas a la creación de empresas de servicios que contrataban personal y lo subcontrataban a las empresas demandantes, lo que en la práctica implicaba la ausencia de responsabilidad de estas últimas. También amplió a cinco años la duración de los contratos temporales y no estableció límite alguno para los contratos temporales por obra o servicio. En la práctica, se introdujo un mecanismo de contratación temporal adicional al difundirse los contratos de locación de servicios para lo cual lo único necesario era la inscripción tributaria del contratado —con lo que este tipo de contrataciones se regía por normas civiles y no laborales.

Durante los años noventa la óptica dominante para las políticas activas hacia el mercado laboral es la de facilitar la movilidad laboral y lograr una mayor transparencia del mercado laboral, en línea con la mayor flexibilidad y reducción de costos laborales introducidos, asumiendo que con ello se obtendría un mejor resultado en asignación de recursos y creación de empleo. En ese período se apoya entonces la intermediación del empleo —registro de demandas y ofertas de empleo, que se moderniza con apoyo electrónico, y es difundido ampliamente.

Se abandona la política de salarios mínimos que dejan de tener un rol excepto en períodos previos a las elecciones —en que son reajustados. Esto explica por qué el salario mínimo real en 1996 es 15,2% del vigente en 1980, y salta a 28,9% en 1999.

Se elimina la obligatoriedad de la contribución para formación laboral excepto para la industria manufacturera y la construcción, y quedan sólo en pie las entidades de formación y capacitación para estos dos sectores —Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) y el Servicio Nacional de Normalización, Capacitación e Investigación para la Industria de la Construcción (SENCICO) respectivamente. Fuera de su desregulación, no se adopta ninguna otra medida respecto a la formación y capacitación laboral, con lo que este mercado comienza a fragmentarse.

Se desarrollan varios programas hacia la microempresa —aunque bastante mal diseñados— y un programa pequeño de reconversión laboral para aproximadamente 10 mil personas despedidas del sector público, basado en cursos simples de capacitación —cifra exigua si se la compara con los varios centenares de miles de despedidos de la administración central, entidades descentralizadas y empresas públicas.

Se implementa también un programa de capacitación y empleabilidad para jóvenes de hogares pobres, aun cuando por no querer comprometer fondos presupuestarios de contrapartida, el programa diseñado originalmente para un gasto superior a 100 millones de dólares estadounidenses con cooperación multilateral, se pone en marcha, exitosamente con menos de un 10% de dicha cifra, sin fondos externos.

En el período 1990-2000, la característica esencial es la existencia de programas activos limitados que excepto la intermediación e información laboral, poseen escasa incidencia en el mercado laboral, en relación a la magnitud de los problemas enfrentados. Esto está en línea con la visión de que lo único necesario era un nuevo contexto institucional que flexibilizara el mercado laboral y facilitara la movilidad laboral y redujera los costos de contratación —y con ello, el mercado laboral se ajustaría sólo hacia el pleno empleo.

## **D. Los *shocks* externos e internos de 1998-2000**

En 1998-2000 Perú sufre el efecto conjunto del rebote de las crisis financieras externas, el serio impacto del fenómeno del Niño que arrasa infraestructura y afecta vastas áreas productivas, y la incertidumbre provocada por la crisis política que termina con la salida del Presidente Fujimori. La reducción de créditos externos y el descenso en la entrada de capitales de corto plazo, afecta decisivamente la actividad interna, demostrando así la fragilidad financiera del modelo estratégico vigente. Se reintroduce así la incertidumbre y la restricción externa. Esto genera primero una desaceleración del crecimiento y particularmente de la inversión privada y enseguida una seria recesión económica, que se traslada plenamente hacia el mercado laboral —elevando aún más la informalidad y reduciendo ingresos laborales. Después de un año de gobierno de transición, la nueva administración que asume en el 2001 encuentra al país en una profunda recesión.

Es interesante destacar que la frecuencia e intensidad creciente del fenómeno del Niño, no es independiente de la acción depredatoria que tiene lugar en el país. En 1974-2004 el Perú pierde millones de hectáreas de bosques, particularmente en zonas Amazónicas, con un efecto devastador sobre los ecosistemas, lo que conduce a cambios bruscos y profundos en los climas regionales —deshielo de macizos andinos, e inundaciones y sequías en otras regiones— que amplifican los efectos del Niño (Pro Naturaleza, 2004).

## E. La recuperación 2001-2005

La Administración Toledo, era plenamente consciente del gran problema del empleo derivado de años de atraso económico, de los errores de la Administración Fujimori y de la acumulación de cuatro años de recesión. Por consiguiente, el principal compromiso que asume frente a la población durante la campaña política y al principio de su ejercicio es el de darle más trabajo, sobre todo a los más necesitados. Las promesas y compromisos en torno al tema de crear trabajo para todos, es el factor distintivo del inicio de esa administración.

La percepción de la población del problema del empleo —o del trabajo en el léxico popular— no era la reducción del desempleo abierto, si no la creación de oportunidades de trabajo con remuneraciones dignas y acceso a salud y educación, para el grueso de la población ocupada en actividades de muy baja productividad percibiendo salarios o ingresos laborales de pobreza.

El nuevo gobierno que asume en el 2001 orienta la política económica hacia la reactivación de la economía por demanda interna —consumo privado y público— a través de una expansión del gasto público y reducción de la tasa de interés, aprovechando las tendencias de la tasa interés internacional. Preserva además la estabilidad del tipo de cambio real y la presión sobre los costos laborales. Los elementos nuevos que aparecen en esta nueva administración son las políticas deliberadas para establecer acuerdos comerciales y apertura de mercados desarrollados a partir de mediados del 2002, algunos estímulos a las exportaciones no tradicionales, y los esfuerzos para apoyar y promover varios grandes proyectos de inversión críticos para el país.

La Administración Toledo intenta proseguir con el proceso de privatizaciones de empresas públicas, pero sufre un descalabro político al intentar privatizar varias centrales generadoras de energía eléctrica, que lo obliga a detener este programa y reorientarlo hacia la privatización por subasta de tierras públicas. En cambio, en forma paradójica, es muy poco lo que se avanza hasta mediados del 2005 respecto a un indispensable programa de concesiones al sector privado en obras de infraestructura para mejorar la competitividad.

El nuevo gobierno abandona tímidamente el prejuicio de la libertad absoluta de los mercados, y comienza a incursionar, limitadamente en medidas de promoción —*draw-back* para exportadores— mejoras en el manejo de algunos puertos, apoyo al desarrollo de grandes proyectos esenciales para el país como la explotación y traslado de gas, y obras de infraestructura para romper cuellos de botella para exportaciones.

A ello se le agrega una estrategia deliberada de promoción de importantes acuerdos comerciales para abrir nuevos mercados actualmente firmados o en negociación, acuerdo de preferencias arancelarias con EE.UU. o *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA), acuerdo con Mercosur, Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU., TLC con la Unión Europea, Convenio de Comercio e Inversión con China, etc. Acompañada por una tarea de generación de expectativas favorables para exportar, para inducir a los empresarios peruanos a desplazarse en esa dirección. Esta estrategia es desarrollada agresivamente en un período muy corto, y genera resultados muy positivos en un plazo casi inmediato, acelerando y diversificando el crecimiento de las exportaciones no tradicionales.

En el Ministerio de Economía y Finanzas, se introduce un enfoque de marco macroeconómico plurianual, con lo que la política macroeconómica comienza a abandonar gradualmente la visión de corto plazo y a asumir metas de mediano plazo.

No obstante, la nueva administración no consigue definir e implementar una estrategia de competitividad para el país hasta el 2005, a pesar de que es cada vez más claro que la débil competitividad de las empresas y del país es el factor que está actuando como restricción al crecimiento de la inversión privada. El Consejo Nacional de Competitividad, no consigue desarrollar un ritmo efectivo de colocación de propuestas de política. Con lo que en la práctica, en 2002-2004 las empresas se encuentran con la alta probabilidad de tener que competir más intensamente en toda una gama de nuevos mercados abiertos por los nuevos acuerdos y políticas de promoción, pero sin las políticas públicas que faciliten la mejora de la competitividad de sus empresas —y siguen por lo tanto buena parte de ellas demandando rebajas de costos laborales o un tipo de cambio real competitivo. Es recién en el segundo semestre del 2004 que el Ministerio de la Producción consigue que sus planteamientos sean escuchados, y se hace cargo del diseño e implementación de la futura estrategia de competitividad del país, integrada en el primer semestre del 2005 en el primer plan de competitividad elaborado por dicho ministerio.

El principal factor que empaña a la Administración Toledo son las constantes crisis políticas, originadas tanto en errores garrafales del gobierno —en los tres poderes— como en el propio partido de gobierno y en la oposición. Predominan visiones de intereses restringidos y con la mayor transparencia de un régimen democrático, se detectan numerosos casos de corrupción que afectan al partido de gobierno, y a políticos de oposición.

La percepción simple del grueso de los sectores populares identifica al gobierno con la figura del presidente, con lo que al no obtener las mejoras de empleo o trabajo comprometidas en la campaña, los índices de apoyo al presidente descienden más que las de otras instituciones de gobierno —caen desde el 66% registrado después de asumir el nuevo gobierno—, hasta menos de 10% dos años después y se recuperan a partir de mayo del 2005 hasta aproximadamente un 16%, como consecuencia de las mejoras en la situación de empleo verificadas a partir de marzo de ese año. El descontento se propaga en clases medias, y con mayor intensidad aún en los sectores populares en 2002-2004 y se revierte en el 2005 sólo con los efectos de la recuperación del crecimiento sobre el empleo.

En 2001-2004 el sistema político comienza a dar señales evidentes de que no está en condiciones de procesar y canalizar las demandas de la población, que le recuerda al gobierno su compromiso de “más trabajo”. Lo mismo sucede en materia de corrupción. Más aún, el sistema político hace notorio que está muy ocupado en dirimir pleitos personales o de fracciones partidarias, y que presta escasa atención a los objetivos prioritarios para la población. El “ruido político” como se le llama en Perú, es una fuente de inestabilidad e incertidumbre en 2001-2004 e influye negativamente, sin duda, sobre decisiones de inversión privada (Cuba, 2004a y 2004b), pero no impide la reactivación de la economía y el crecimiento de las exportaciones, resultados que se alcanzan a pesar de los desencuentros y errores verificados en el poder ejecutivo, el congreso y el poder judicial, y los conflictos dentro del propio partido de gobierno y con la oposición. Se llega al punto de discutir una propuesta de vacancia presidencial, que felizmente no encuentra apoyo suficiente porque la mayoría de los partidos son conscientes que la misma desestabilizaría gravemente al sistema democrático en su conjunto.

La expansión del gasto público es cautelosa y acompañada por reformas en la tributación y sobre todo endeudamiento, lo que permite un déficit fiscal inferior a 2% del PIB en el 2001 y en descenso hasta llegar a casi 1% en el 2004. Dicha expansión descansa en un aumento significativo del endeudamiento fiscal externo e interno. El Banco Central de la Reserva del Perú (BCRP) adopta a partir del 2001 un enfoque de metas de inflación y consigue mantener la tasa de inflación

dentro de la meta de 2,5% a 3,5% anual en 2001-2004. Pero el tipo de cambio real cae levemente en el 2001 y 2002 respecto al nivel alcanzado en 1999, a pesar de que en ese período, la depreciación del sol respecto al dólar consigue impedir una caída mayor. En el 2003 el Tipo de Cambio Real (TCR) multilateral se recupera parcialmente pero el bilateral respecto al dólar estadounidense sigue cayendo, a pesar de las compras netas de divisas y operaciones de esterilización del BCRP, y ya en el 2004 y primer semestre del 2005 registra una reducción significativa respecto al de 1999.

La expansión del gasto público se agota por límite de recursos a fines del 2002, y ocurre lo mismo con el efecto de la mayor liquidez interna hacia principios del 2003. A principios de dicho año se percibe ya una gran liquidez pero los bancos no encuentran destino para sus créditos, porque la inversión privada no se recupera todavía del *shock* recesivo.

Dos factores contribuyen a impedir una desaceleración de la economía desde ese momento en adelante, en el 2003 y 2004. El primero, un rápido aumento en la demanda por los *commodities* exportados por Perú, originada en la recuperación de la economía de los EE.UU. y sobre todo, en la enorme demanda de materias primas generadas por la rápida expansión de China. Las exportaciones de *commodities* de Perú crecen a un ritmo muy alto en el 2003, 2004 y lo que va del 2005. El segundo factor es el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, de origen agropecuario, pesquero, agroindustrial y manufacturero, que también crecen muy rápidamente, gracias a la ampliación de nuevos mercados y a la mayor rentabilidad asociada a los acuerdos —entre ellos el facilitado por el ATPDEA con EE.UU.—y que sí tienen efectos multiplicadores y de encadenamiento interno.

Las exportaciones totales en dólares estadounidenses corrientes, que ascendían a 3.500 millones FOB en 1990, casi 7.000 millones en 1996, y 7.100 millones en el 2000, trepan aceleradamente a partir del 2001 hasta alcanzar 8.019 millones en el 2003, 12.370 millones en el 2004 y 14 mil millones en julio del 2005. Esto significa un crecimiento de 22% anual en 2001-2004, explicado esencialmente por un 24% anual de crecimiento de las exportaciones tradicionales y un 19% anual de las no tradicionales. Como se expusiera, el efecto precio y cantidad asociado al aumento de la demanda por *commodities*, explica un 68% del crecimiento de las exportaciones en 2002-2004, haciendo que las exportaciones de *commodities* —esencialmente oro, cobre, otros minerales, harina de pescado e hidrocarburos y derivados— representen un 65% de las exportaciones del 2004. Las exportaciones no tradicionales también se elevan a un ritmo igualmente rápido como consecuencia del acceso a nuevos mercados, de las políticas promocionales y de un ciclo favorable de precios externos —esencialmente alimentos y productos de origen agropecuario, agroindustrial (confecciones) y pesquero— lo que completa el tirón de demanda de exportaciones.

Ambos efectos elevan el coeficiente X/PIB a precios constantes, desde un 14,8% en 1998 hasta un 19,2% en el 2004. Esto contribuye decisivamente a explicar la tasa de crecimiento económico de 4,6% promedio anual alcanzada en 2002-2004 y una tasa esperada aún mayor para 2005. En el 2004, Perú es un país más intensivo en producción de *commodities* que en 1990, pero con un volumen creciente de exportaciones no tradicionales a nuevos mercados.

Pero el rápido crecimiento de las exportaciones 2002-2004 no contribuye a generar significativamente empleos a un ritmo similar en dicho trienio. Con ello no se difunde hacia la población una mejora proporcional al efecto del crecimiento liderado por exportaciones. Es recién a partir de abril del 2005 que se comienza a sentir el tirón de demanda de las exportaciones sobre el empleo, concentrado en las regiones de donde las mismas provienen. En junio del 2005, el efecto dinamizador se deja sentir sobre el mercado doméstico. Dos de las causas de este rezago en el crecimiento del empleo inducido por exportaciones, son la concentración de las exportaciones en pocas empresas y la lentitud de reacción de la inversión privada. Ambos temas se exponen a continuación.

Aráoz (2002) llama la atención respecto a que las exportaciones peruanas están concentradas en pocos productos y empresas. Una revisión de sus estimaciones del 2002, permiten establecer que en el 2004, más de 68% de los ingresos de exportaciones provienen de *commodities* —minerales, metales, harina de pescado e hidrocarburos y algunos productos agrícolas tradicionales. Un 96% de las exportaciones es generado por el 11% de las empresas exportadoras. Las empresas exportadoras no son más del 4% de las empresas del país, por lo que el 96% de los ingresos de exportación es captado por el 0,5% de las empresas del país. Esto apunta claramente hacia la necesidad de seguir diversificando las exportaciones no tradicionales, para lograr una mayor difusión interna de sus beneficios. Una concentración inicial tan grande de los ingresos de exportación, en un país con muy débiles interrelaciones económicas intersectoriales, hace que los éxitos del crecimiento de las exportaciones y su diversificación tarden en hacerse sentir en forma difundida sobre el resto de la economía. Una referencia para contraste es Chile, que en el 2003 registró un 52% de sus exportaciones concentrado en 10 productos y veinticinco empresas y un 48% distribuido en un gran número de empresas y productos, y exhibiendo un cuadro de interrelaciones económicas entre empresas y sectores, más denso y avanzado que Perú, lo que le permitió difundir más el efecto del crecimiento exportador (Agosín, 1999; Álvarez, 2004).

La inversión sufre el efecto de la recesión iniciada en 1998 y cae desde el 24,1% del PIB alcanzado en 1997 hasta un 17,8% en el 2002. Se recupera en el 2003 y ya en el 2004 se encuentra cercana al 19% del PIB. La retomada de la inversión en el 2004 es liderada por las actividades exportadoras que se expanden más. Es relevante tener en cuenta que dentro de las cifras correspondientes a 2000-2004 se encuentra la inversión en dos grandes proyectos mineros y uno de explotación y transporte de gas —por lo que la inversión en las restantes actividades es bastante menor de lo que indican las cifras agregadas. Esa gran caída de la inversión entre 1998-2003 es aún más seria porque desciende mucho más todavía el coeficiente de inversión en maquinaria y equipo —hasta un 6% del PIB en el 2002. Cae más aún la proporción de inversión en maquinaria y equipo importado, que se reduce de casi 28% de la Inversión Bruta Fija en 1997 a 20% en el 2002. Dado un rezago de casi un año, el efecto sobre el empleo de la recuperación de la inversión en el 2004 se comienza a sentir a partir del 2do. Trimestre del 2005. Para el 2005, se espera una recuperación más rápida de la inversión, aun cuando acotada por tratarse de un año pre-electoral.

La contracción de los indicadores de inversión en 1998-2003 es muy importante porque señala que también otros factores complementarios, decisivos para el crecimiento —como la introducción de innovaciones, cambios organizativos en las empresas, inversión en capital humano y otros— también se están contrayendo. La recuperación en el 2003 y 2004 no es suficiente ya que el coeficiente de inversión del 2004 se encuentra 7 puntos porcentuales por debajo de lo que sería necesario para que la economía peruana creciera sostenidamente a un ritmo cercano a 7% anual —el requerido para reducir la informalidad y el desempleo.

Por consiguiente, la hipótesis que comienza a plantearse para entender el debilitamiento de la inversión privada, es que existen factores adicionales a la recesión que se inicia en 1998 que están incidiendo en 1998-2004. La hipótesis adoptada en este trabajo abarca dos tipos de factores: i) los que influyen sobre la incertidumbre tal como el ruido político y la inseguridad del marco institucional para la inversión privada, y ii) los que influyen sobre la rentabilidad de la inversión en relación a la obtenible en otros mercados y países —entre ellos se destaca la creciente incidencia de la débil competitividad relativa de las empresas y del país— ya que la competitividad de los países competidores mejoró en 1990-2004 más rápido que en Perú.

El crecimiento del PIB sigue la tendencia expuesta en el párrafo previo. Como puede verificarse en el cuadro 1 del anexo estadístico. La recesión que se inicia en 1998 se profundiza y extiende hasta el 2001. La reactivación de la economía iniciada en el 2001 da resultado en el 2002, año en el que el PIB crece un 5,4%. Al agotarse los recursos para una reactivación, el país está ya

siendo beneficiado por un tirón de demanda externo que expande las exportaciones, principalmente de *commodities*. Esto logra dinamizar la economía hasta un 4,1% en el 2003 y 4,8% en el 2004 —y se espera un crecimiento superior a 5% para el 2005.

El cuadro 2 del anexo estadístico sintetiza la evolución de la composición del PIB por grandes actividades. Como se desprende del mismo, los hechos más destacados son la pérdida de participación de la industria manufacturera, de servicios personales y comunales, y el alza en la participación de la minería y la construcción —en línea con el comportamiento de la inversión privada en los años noventa y primeros años del 2000.

Un hecho relevante es el aparente desencuentro entre el éxito de las cifras macroeconómicas y de exportaciones registradas en el 2002-2004, y la ausencia de una mejoría significativa en materia de trabajo e ingresos percibida por el ciudadano común. Cuatro razones —algunas de ellas ya expuestas— tienen que ver con ello:

i) El muy alto crecimiento de la PEA —2,8% para el país y 3,4% para áreas urbanas— hace que un crecimiento promedio anual entre 4% y 5% en tres años, sea insuficiente para absorber los nuevos entrantes, reducir significativamente la informalidad y el desempleo y aumentar los ingresos laborales. En trabajos previos, García (2002a), estima que para dar trabajo a los nuevos entrantes y reducir simultáneamente la informalidad urbana y rural, se necesita una tasa de crecimiento del PIB cercana al 7% anual, de 7% a 8% anual para la inversión privada y de 8% a 9% de las exportaciones, sostenidas durante muchos años (existe cierto consenso en Perú en que éstas son las magnitudes requeridas).

ii) La concentración de las exportaciones —a la que se aludiera en un párrafo previo— de un modelo de especialización en *commodities* en un país con escasas interrelaciones económicas, implica rezagos y no puede traducir las altas tasas de crecimiento de las exportaciones en una mejoría inmediata en materia de empleo e ingresos para sectores significativos de la población. Recién a partir de marzo del 2005 comienza a percibirse la mejora del empleo.

iii) La ausencia de políticas orientadas a elevar la productividad en actividades transables no extractivas, y de políticas de promoción de la inversión, hacen que la producción competitiva con importaciones sea muy sensible al tipo de cambio real, que actualmente no es competitivo para la misma, y por consiguiente, comienza a crecer recién cuando el efecto del alza de 12 trimestres en las exportaciones hace viable un aumento gradual de la demanda doméstica a partir de febrero del 2005 en adelante.

iv) Un factor decisivo para la situación de ingresos de los hogares es la creación de empleo y la mejora de salarios. La tasa de crecimiento del empleo de calidad depende del crecimiento y diversificación de la inversión, y ésta crece significativamente recién a partir del 2004, y dado el rezago entre el crecimiento de la inversión y el del empleo, su efecto comienza a percibirse en el 2005.

Un aspecto destacable es que durante el 2001-2004 se mantienen los equilibrios macroeconómicos: la tasa de inflación se ubica en el rango meta de 2,5% a 3,5% anual o menos, el déficit fiscal se reduce desde 1,8% hasta 1% del PIB<sup>1</sup> y por primera vez en muchos años, el país tiene un saldo positivo apreciable en cuenta comercial.

No obstante, como se expusiera, el tipo de cambio real desciende en 2001-2004, pese a las cuantiosas compras netas de divisas y operaciones de esterilización desarrolladas por el BCRP. En el 2004 el BCRP enfrenta el *shock* del alza de precios del petróleo que amenaza su meta anual de inflación a lo que se suma un aumento de los ingresos netos de divisas por cuenta comercial y

<sup>1</sup> También es cierto que el 89% del gasto público es destinado a gasto corriente —particularmente remuneraciones— y a los servicios de la deuda pública externa e interna.



financiera. El BCRP opta por mantener baja la tasa de interés e intenta vía compras de divisas y esterilización impedir una fuerte caída del tipo de cambio real a pesar de lo cual el tipo de cambio real se contrae. Se estima que el tipo de cambio real multilateral acumula entre diciembre de 1999 y el último trimestre del 2004, una caída de 5% respecto los 12 principales socios comerciales. Entre ellos, 57% respecto a Argentina, 12% frente a Colombia, 9,4% respecto a Chile, 7% respecto a EE.UU., y 6,8% respecto a México. El tipo de cambio real bilateral con el dólar estadounidense registra una caída cercana al 10% entre mediados del 2001 y fines del 2004 —a pocos meses de la mutua apertura de mercados asociada a la firma del TLC con EE.UU. esperada para mediados del 2006.

Este hecho no afecta a todos los exportadores no tradicionales de productos no extractivos en el 2003-2004 por el ciclo favorable de precios y el descenso en aranceles de destino. Afecta sí a las empresas más presionadas por la competitividad externa y a la industria competidora con importaciones. Es por ello que los exportadores, por primera vez en 1990-2004, presionan a fines del 2004 por un alza del tipo de cambio real —proponiendo políticas estructurales concretas en esa dirección— y los segundos por la prolongación de las “salva-guardas” —sobretasas arancelarias. En mayo del 2005 las salvaguardas son reemplazadas por la potestad administrativa otorgada a la Aduana para establecer los precios de referencia en 26 productos sensibles del área de confecciones. Diversos sectores del gobierno expresan posiciones encontradas respecto a diferentes propuestas y se reabre nuevamente la discusión sobre reducir costos laborales —que será desarrollada en un capítulo posterior. Todo ello, en el contexto de dos acuerdos de comercio ya firmados —ATPDEA y Mercosur— y otros tres en proceso de negociación —TLC-EE.UU., TLC-Unión Europea, y Convenio de Comercio en Inversión con China.

El debate en torno a las insuficientes políticas de competitividad se abre en el 2003 y sobretodo en el 2004 con mucha fuerza, liderado por entidades y gremios privados, y por primera vez en 15 años, destacadas entidades representativas del sector privado comienzan a hablar de la necesidad de un rumbo claro de largo plazo en materia de estrategia de competitividad y crecimiento, un compromiso en torno a las políticas hacia la inversión y el empleo que sostengan ese rumbo y de a la necesidad de una estrategia de desarrollo de largo plazo que incorpore a los diferentes sectores y contribuya decisivamente a una inserción más provechosa de Perú en la globalización. Esto constituye un punto de inflexión para la visión del sector privado, que un decenio después de abrazar el enfoque del libre mercado, plantea ahora claramente que el libre juego de los mercados no es suficiente y que son imprescindibles políticas deliberadas en un conjunto de frentes para enfrentar el desafío de la competitividad y acelerar el crecimiento de la inversión privada. Notablemente, estos planteamientos no son necesariamente compartidos por todas las autoridades de gobierno. En el 2004, el Ministerio de la Producción es asumido por un representante de los exportadores, y desde allí, se desarrolla toda una agenda de competitividad más coherente con la situación de Perú.

Quizás el principal problema de la política económica implementada en Perú en el 2001-2004 es que no percibió el desafío fundamental: el crecimiento del empleo de calidad en una economía pequeña y abierta depende de su capacidad para inducir un crecimiento rápido y diversificado de la inversión privada en exportables y producción competitiva de importaciones. En el contexto peruano, esto implica desarrollar la inversión privada en transables no extractivos, ya que los extractivos, por ser muy intensivos en capital y registrar escasos eslabonamientos, no generan directa e indirectamente mucho empleo de calidad —aun cuando si generan el nivel de actividad que dinamiza la demanda doméstica y las divisas para las importaciones. Y esto implica que las políticas macro, meso y micro deben sincronizarse desde el inicio para aumentar la competitividad en exportables no extractivos y en producción competitiva con importaciones, además de ampliar mercados externos. En la experiencia peruana, la política macroeconómica apuntó a una reactivación del mercado interno y a renglón seguido siguió aplicando las mismas reglas cuando era la demanda externa la que estaba ya dinamizando la economía y se estaban

negociando media docena de convenios de comercio exterior decisivos para el país. La escasa prioridad atribuida al tipo de cambio real y la ausencia hasta el 2005 de una estrategia de mejora de la competitividad y aumento de la productividad en transables no extractivos, contrasta con los esfuerzos efectuados por el gobierno y el sector privado para abrir mercados externos. Aunque es justo reconocer que los ministerios responsables de la estrategia de apertura de mercados y negociación de convenios comerciales, no eran los mismos que los responsables de la falta de decisiones en el área de competitividad. Esto pasa a ser ya transparente cuando el propio Ministro de Comercio Exterior expone públicamente en octubre del 2004 que la negociación del TLC con EE.UU. y otros eventuales tratados comerciales eran sólo un aspecto del tema, ya que la cuestión prioritaria era el rápido aumento de la competitividad de las empresas y del país para aprovechar efectivamente esos mercados, y cuando en marzo del 2005 el Ministerio de la Producción presenta el primer Plan de Competitividad, de carácter comprensivo.

En lo que hace al empleo, durante el período recesivo 1998-2001, se debilita aún más el crecimiento del empleo formal y la informalidad sigue creciendo hasta alcanzar un 59% del empleo urbano en el 2001. En el 2002-2003, el empleo formal sigue creciendo muy débilmente, señalizando que su crecimiento depende más del ritmo de aumento de la inversión privada que del PIB. La inversión privada crece muy lentamente en 2001-2003 y recién en el 2004 crece por encima del PIB. En el 2004 y sobre todo a partir de marzo del 2005 comienza a crecer el empleo formal más rápidamente, alcanzándose en marzo-junio del 2005 un ritmo cercano al 3,9%, liderado por las regiones del interior del país beneficiadas por las exportaciones y los nuevos proyectos de inversión para exportaciones.

En febrero del 2005 el gobierno anuncia en el mismo día que el crecimiento del PIB del 2004 había sido de 5%, y, que al mismo tiempo, la Encuesta Continua de Empleo de Lima Metropolitana registra un salto del desempleo abierto desde 10% en diciembre hasta 13% en enero del 2005, lo que retrata bastante bien la preocupación por la ausencia de un “goteo o chorreo” a través de oportunidades de trabajo.

El período 2001-2004, es conocido en Perú como el de crecimiento sin empleo, aunque en rigor lo sucedido es una fuerte caída de la inversión privada a partir de 1998, que recién comienza a reactivarse en el 2003 y a crecer en el 2004. Este resultado es coherente con el hecho de que el crecimiento del empleo formal sigue más —como ya se expusiera con un rezago promedio de aproximadamente un año— el comportamiento de la inversión que el del producto. Tanto la productividad aparente como la productividad total caen en 1998-2001, y se recuperan muy lentamente en 2002-2004. En consecuencia, el efecto neto del aumento de la productividad sobre la reducción de costos totales unitarios en el período 1999-2004 fue negligible. Respecto a salarios e ingresos laborales reales, los mismos siguen el comportamiento de la productividad y la presión de un mercado laboral muy fragmentado: crecen a ritmo lento para el sector formal y decrecen para el resto —lo que equivale a decir que un 70% del empleo privado no mejora su situación de ingreso laboral en 2001-2004.

## **F. Las políticas hacia el mercado laboral en 2001-2004**

Las reformas laborales implementadas en los años noventa, se mantienen hasta la actualidad, con algunas modificaciones. La subcontratación a través de servicios fue regulada para evitar el problema de la responsabilidad frente al trabajador. Se amplió de un 10% a un 20% de la nómina el límite máximo para contratos de formación laboral para jóvenes.

El Congreso aprobó el proyecto el Ejecutivo por el cual se estableció la negociación por rama para la Construcción Civil y después de un largo período de resistencia del sector empresarial respectivo, fue implementada en el 2004.

Se aprueba en el 2003 un régimen transitorio para las microempresas por el cual aquellas que aceptaban identificarse, registrarse y ser sujeto de impuestos (formalizarse), quedaban exentas de una parte de los costos laborales no salariales. No existe evidencia de que este régimen haya efectivamente operado como estímulo a la formalización de un gran número de microempresas, ya que desde fines del 2003 hasta mediados del 2005, el número de microempresas acogidas es una fracción muy pequeña del universo de microempresas —2.400 sobre un total superior a 1,5 millones. Es probable que el aumento de costos que le significa a la empresa pagar los impuestos indirectos y directos y locales o municipales, superen largamente el beneficio de la reducción de costos laborales, sobre todo cuando en la práctica, como se verá, una gran proporción de los ocupados en las microempresas informales no cuenta con contrato laboral —por lo cual no sólo dejan de pagar las cargas laborales no salariales, si no que operan con salarios más bajos.

Un cambio institucional muy relevante fue la instalación, a partir de la Administración Provisional del Presidente Paniagua, del Consejo Nacional del Trabajo, ámbito tripartito en el cual se discuten y negocian todos los temas laborales relevantes, se analizan propuestas de política y se estudian y aprueban los proyectos del sector que deben ser enviados al Congreso. Esta institucionalidad proporcionó el primer escenario de diálogo y concertación entre representantes de las organizaciones laborales y empresariales, después de muchos años de enfrentamiento, y la sola gimnasia de participar en las discusiones contribuyó significativamente a un conocimiento recíproco y mayor entendimiento de las posiciones de las partes. No obstante, hacia mediados del 2005 las principales centrales de trabajadores se retiran de dicho Consejo, como consecuencia de las divergencias en la discusión de la nueva Ley General del Trabajo, que queda trabada.

El nivel de concertación del Consejo Nacional del Trabajo fue en la práctica ampliado significativamente con la instalación del Acuerdo Nacional durante el primer año de la Administración Toledo. El Acuerdo reúne representantes de gobierno con los de los partidos políticos, los de organizaciones de empresarios y de trabajadores, y representantes de las organizaciones que luchan contra la pobreza y de la Iglesia Católica. El Acuerdo aprobó un conjunto de metas de mediano plazo y su Comisión de Inversión y Empleo planteó en el 2004, por primera vez en el país, un compromiso permanente en torno a diversos temas claves para la mejora de la competitividad, productividad, inversión y empleo. El Acuerdo ha servido además para procesar parcialmente algunas de las fuertes presiones sociales y políticas de una transición a la democracia que enfrentó el obstáculo de ser iniciada en un contexto de gran recesión económica.

Con respecto a las políticas activas hacia el mercado laboral se verifican cambios a partir del 2001. Casi todos ellos reflejan la mayor ponderación otorgada al empleo, pero en una perspectiva interna al mercado laboral. Esto se refleja en el cambio de nombre del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que pasa a llamarse Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Se ponen en marcha los Programas “A Trabajar” Urbano y Rural, orientados primero a generar empleos para los más pobres, a través de obras públicas menores. En los años 2002 y 2003 dichos programas crean aproximadamente 70 mil empleos de un año de duración promedio. En un segundo momento, el énfasis se desplaza hacia mini proyectos que contribuyan a elevar la productividad de los más pobres.

Se refuerzan los recursos y coordinación de los programas hacia la microempresa, a través un fortalecimiento de las entidades financieras de primer y segundo piso, y de una serie de medidas que incluyen la entrega de bonos para asistencia técnica. En total, estos programas gastan más de 300 millones de dólares por año. Lamentablemente, estas medidas chocan contra las limitantes de un lento crecimiento de la inversión privada —enfrentan un techo— y no están orientados hacia el aumento de la productividad de la microempresa.

La política de salarios mínimos es restablecida pero no tiene rango de maniobra en un contexto en el que la productividad de la micro y pequeña empresa es muy baja y su crecimiento prácticamente nulo en 2001-2003. El salario mínimo real que era equivalente en 1999 a 28,9% del registrado en 1980, se eleva 32,5% en el 2001.

La Administración Toledo intenta también mejorar la cobertura y composición de los programas sociales hacia los pobres, aun cuando no consigue evitar fuertes filtraciones que reducen su incidencia. En febrero del 2005, sorpresivamente, el gobierno anuncia la intención de establecer cuanto antes un programa de entrega de un subsidio directo a los más pobres, equivalente a aproximadamente 30 dólares estadounidenses *per capita*, al constatar que pese al crecimiento de las exportaciones y del PIB, la situación de los más pobres no mejora. La oposición ve esto como una medida de corte populista, pero el gobierno decide iniciar si más demora un programa piloto para el cual comienza el proceso de empadronamiento, a pesar de que el mapeo detallado de la pobreza estaría recién disponible a principios del 2006.

El Ministerio de la Producción percibe la necesidad de una estrategia de competitividad, y refuerza o inicia en el 2003 y 2004 programas de promoción de innovaciones, de desarrollo de *clusters* y articulaciones, de emprendimientos de transformación, incentivos a innovar y similares. No obstante, estos programas son de cobertura reducida y con escasos recursos, brindados esencialmente, por la cooperación externa. Quizás el aspecto central es que el gobierno sigue percibiendo hasta el 2004 que la competitividad de las empresas depende de la flexibilidad del mercado laboral y de bajos costos laborales, razón que explica no sólo el mantenimiento de los cambios institucionales efectuados en los años noventa, si no la ausencia de medidas en otros planos relevantes para mejorar la competitividad de las empresas. Esto también puede interpretarse como un enfoque que, al considerar dado un determinado tipo de cambio real de equilibrio, (que es a la vez no competitivo para las empresas en transables no extractivos) y no prestar atención a las políticas para elevar la productividad, entonces la reducción de costos laborales y/o el mantenimiento de bajos costos laborales, pasa a ser una necesidad para la sobrevivencia de muchas empresas, particularmente de las más intensivas en mano de obra —las pequeñas y las microempresas— que explican una porción muy alta del empleo del país. Este razonamiento se amplía en el 2004 para las medianas y grandes empresas de transables no extractivos intensivas en mano de obra, (por ejemplo del sector confecciones) que sufren la caída del tipo de cambio real de dicho año y la mayor competencia de los países asiáticos —particularmente de China. Lo que lleva a reabrir la discusión a principios el 2005 en la dirección de nuevas medidas para profundizar la flexibilización del mercado laboral y para una nueva reducción de los costos laborales por unidad de trabajo.

### **III. Débil creación de empleo de calidad y precariedad laboral**

---

#### **A. El muy débil acceso a un empleo digno**

En la actualidad, mediados del 2005, menos del 30% de los peruanos poseen un empleo estable de productividad aceptable, remuneración digna y acceso a seguridad social. El 70% restante se desempeña como trabajador independiente informal, está ocupado como asalariado sin contrato laboral en microempresas de muy baja productividad, o en labores agrícolas con una productividad aún menor, o se encuentra abiertamente desempleado. El desempleo abierto afecta a un 10% de PEA urbana y a un 2% o 3% de la PEA rural. Por consiguiente, el grueso de los afectados está ocupado en actividades de bajísima productividad.

Las implicaciones de este hecho son muy serias —en términos de equidad y pobreza— ya que un vasto contingente de ocupados con muy baja productividad e ingresos o abiertamente desempleados, son la principal explicación de la elevada proporción de hogares en situación de pobreza —y en términos políticos— ya que las grandes mayorías difícilmente comprendan su exclusión de un empleo digno si al mismo tiempo perciben que existe un 30% que vive en plena situación de confort y oportunidades.

Esta elevada proporción de la PEA excluida de un empleo digno, se explica por dos tendencias. La primera, el alto ritmo del crecimiento de la PEA. El segundo, el débil crecimiento del empleo de calidad.

## B. El alto crecimiento de la PEA

El crecimiento de la PEA ha sido particularmente elevado en Perú, aún por estándares latinoamericanos, situándose en 1990-2004 en un 2,8% anual para el total de la PEA, y en un 3,4% para la PEA urbana (véase el cuadro 4 del anexo estadístico). El crecimiento la PEA total ha sido elevado a pesar de ubicarse ya Perú en la fase de transición demográfica, y pese a los flujos migratorios hacia el exterior. Ha sido impulsado por la fuerte elevación de las tasas de participación femeninas. El crecimiento de la PEA urbana ha sido particularmente rápido en los años noventa explicado por los factores antes expuestos y las migraciones rural —urbanas, que se intensificaron en los años ochenta y años noventa no sólo por la atracción de las luces de la ciudad si no además, por la huída masiva de las zonas donde las acciones del terrorismo y la guerra contra el mismo, generaba mayor inseguridad.

En la actualidad, más de 440 mil jóvenes se incorporan anualmente a la fuerza laboral, y las proyecciones disponibles señalan que el alto dinamismo de la PEA, aun cuando tiende a debilitarse, seguirá presente hasta por lo menos el 2030. Una de las razones que explica esta persistencia hacia el futuro, es que si bien las tasas de participación femeninas se elevaron en 1990-2000, aún están por debajo de los niveles potencialmente alcanzables. Esto está señalizando que todavía existe un gran camino por recorrer en materia de aumento de las tasas de participación femeninas.

Por otra parte, es importante que se concrete la elevación de las tasas de participación y ocupación femenina, ya que es través de este proceso que se irá consiguiendo un aumento del ingreso del hogar que permita reducir gradualmente la pobreza (Chacaltana. y García, 1999).

## C. El débil crecimiento del empleo de calidad

Uno de los principales problemas del mercado laboral peruano, es el débil crecimiento del empleo de calidad, entendido como puestos de trabajo con una productividad aceptable, que permitan una remuneración digna, que con dos adultos por hogar (o más) coloque al hogar por encima de la pobreza, otorgue acceso a capacitación, a seguridad social y derecho a ser oído y representado (*voice*) en su relación de trabajo (García, 2004b).

Es relevante una aclaración metodológica. La información de empleo se obtiene de la Encuesta Nacional de Hogares que en el tercer trimestre de cada año incorporan un módulo de empleo (ENAH/EE). Esta encuesta fue elaborada inicialmente para Lima, pero a partir de mediados de los años noventa, un convenio entre el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Ministerio de Trabajo permitió expandirla a la totalidad del Perú urbano. El convenio no se renueva en el 2001 y para el 2002-2004 la encuesta sólo cubre Lima. No obstante, el INEI procesa un índice mensual de empleo urbano total en establecimientos de más de 10 ocupados y otro para establecimientos de más de 100 ocupados, ambos en base a encuestas más pequeñas que cubren todo el período analizado. Similarmente, se cuenta con información proveniente de encuestas de hogares diseñadas para medir el nivel de vida para 1991,1994, 1997 y 2000. Éstas son las fuentes utilizadas en este trabajo. Existe además un encuesta continua para Lima, iniciada en el 2002, pero orientada al seguimiento mensual, más que a las características del empleo.

Como se expusiera, a partir de principios de los años ochenta Perú exhibe un debilitamiento del crecimiento del empleo formal y de calidad, explicado por los diferentes factores ya expuestos que inciden negativamente sobre decisiones de inversión e innovaciones en actividades no extractivas.

El proceso de ajuste del mercado laboral peruano frente a la tendencia a un insuficiente crecimiento del empleo de calidad, se caracteriza por una elevación de la informalidad y no del

desempleo abierto. En los períodos recesivos, esto es acompañado por un descenso en salarios reales formales e ingresos informales. La tasa de desempleo abierto urbano oscila relativamente poco frente a los fuertes *shocks* que afectan el mercado laboral. En el periodo 1990-2004, se mueve entre el 8% y el 10% de la PEA urbana, según las ENAHO. La tasa de desempleo rural es aún más inelástica y mucho más baja —en torno a 1% o 2% de la PEA rural.

El comportamiento del empleo y restantes variables del mercado laboral en 1990-2004 se comprende mejor si se distinguen cuatro períodos.

El primero de ellos, (1990-1992) es de claro estancamiento del empleo y caída del ingreso laboral, como consecuencia de la aplicación del programa de *shock* e inicio de las reformas. Es importante retener que estas caídas son adicionales a las registradas en la década previa. La tasa de desempleo no se incrementó en 1990-1992, pero creció abruptamente el empleo informal desde el 50% del empleo total verificado en 1990 hasta casi 55% en 1992. En consecuencia, el profundo ajuste del mercado de trabajo tuvo lugar vía incremento de informalidad, disminución de salarios reales y disminución de ingresos informales (éste es un rasgo que se repetirá en el proceso de ajuste a mediano plazo del mercado laboral de Perú).

En el segundo periodo, (1993-1997), el PIB crece a un ritmo de 7% anual, lo que genera un alto crecimiento del empleo —5,3% promedio anual. Éste es el único período en la historia reciente del Perú en el que el crecimiento del empleo formal supera el 4% anual y es mayor al informal levemente. El ingreso laboral —tanto de asalariados como de informales— también crece significativamente. El crecimiento del empleo logrado en este período es aún más significativo si se toma en cuenta que durante el mismo tiene lugar un fuerte recorte del empleo público —lo que implica que el privado creció más que el total.

El tercer periodo 1998-2001, abarca la recesión económica que se inicia con los obstáculos que enfrenta la economía peruana a partir de ese año expuestos en el capítulo II. En ese período, el empleo formal y de calidad cae o se estanca, el crecimiento del empleo informal se acelera hasta un ritmo cercano al 5% anual, y los ingresos laborales caen. Hacia el 2001, el empleo informal representaba un 59,5% del empleo urbano total —contra un 40,5 del empleo formal, de los cuales 32,5% corresponde al sector privado.

El cuarto período corresponde a la recuperación económica 2002-2004. En ese período tiene lugar una reactivación económica sin un crecimiento significativo de la inversión excepto en el último año. Como cabe esperar, en ausencia de un crecimiento significativo de la inversión, el crecimiento del empleo formal, es muy lento. Medido por el crecimiento del empleo urbano total en establecimientos de 10 ocupados o más, crece a un ritmo de 1,2% anual entre diciembre del 2001 y diciembre del 2004. En esa fecha, el indicador citado no alcanza todavía el nivel registrado en 1997, último año previo al período recesivo 1998-2001.

Recién a partir de marzo del 2005 se comienza a percibir un crecimiento más dinámico del empleo en establecimientos de más de 10 ocupados, concentrado en las actividades y regiones dinamizadas por exportaciones, cuya inversión creció en el 2003 y 2004, liderada por las exportaciones no tradicionales. En marzo-junio del 2005 el crecimiento del empleo en establecimientos de 10 o más ocupados se acelera hasta el 4% anual, por primera vez desde 1993-1997. Por consiguiente el crecimiento neto del empleo de calidad en el período 2001-2004 es débil aunque la aceleración de marzo-junio del 2005 apunta hacia una tendencia nueva y positiva. Lo registrado en 2001-2004 explica que por qué a pesar de la reactivación la proporción de informalidad desciende muy lentamente. Hacia el 2003 el empleo informal urbano representa un 56% del empleo urbano y el empleo formal privado un 36,2% —según cifras de OIT, ya que según las cifras del Ministerio de Trabajo, el coeficiente de informalidad es más elevado aún.

Considerando ahora las diversas fuentes para todo el periodo 1990-2004, puede concluirse que el empleo urbano formal y de calidad creció a un ritmo ligeramente superior al 1% anual, frente a un crecimiento de la PEA urbana de 3,4% anual, lo que explica por qué el empleo informal creció a un ritmo de 4,6% anual. Esta tendencia acentuó el grado de informalidad del mercado laboral peruano respecto a 1990 —año en que, como se recuerda, se registraba ya un aumento de la misma respecto a 1980. A la inversa, la aceleración del crecimiento del empleo de calidad en marzo-junio del 2005 y su continuidad hacia el futuro señala la posibilidad de revertir esa tendencia, iniciando un descenso en la proporción de empleo informal en el empleo total.

Como lo señala el cuadro 5 del anexo estadístico, la tendencia al aumento de la proporción de informalidad en 1990-2004, se explica esencialmente por el descenso en la proporción de ocupados en el sector público y en empresas privadas grandes, medianas y pequeñas, y el recíproco incremento de la ocupación en actividades independientes de bajo nivel de productividad, el aumento del servicio doméstico, y particularmente, la elevación de la proporción de ocupados en microempresas de 5 ocupados o menos.

El cuadro 6 del anexo estadístico confirma que a lo largo del período analizado la tasa de desempleo abierto urbano, no es el principal mecanismo de ajuste a mediano plazo del mercado laboral, aun cuando sigue las tendencias del período con un rezago respecto al nivel de actividad. Entre 1990 y 1993, la tasa de desempleo abierto crece hasta un 9,9%, es sensible al crecimiento económico posterior y desciende hasta un 6,9% en 1998. A partir de la recesión se eleva hasta 9,4% en 1999 y con oscilaciones permanece en torno a dicho nivel hasta el 2004.

El cuadro 7 del mismo anexo señala un hecho de gran relevancia: además de un traslado a largo plazo del empleo hacia ocupaciones informales, tiene lugar un cambio de composición por tamaño del establecimiento. Las empresas formales grandes, medianas y pequeñas, reducen su participación en el empleo de 42,8% a 33,8% —y gran parte de este desplazamiento es absorbido por la microempresa. Esta tendencia es particularmente relevante por las diferencias de productividad por tamaño de establecimiento.

El cuadro 8 del anexo estadístico sintetiza el cambio de composición del empleo no agrícola en 1991-2003. Como se desprende del mismo, con variaciones al interior del período, las tendencias detectadas son un descenso de la proporción del empleo en la industria manufacturera y en servicios comunales y personales, compensado por un aumento de la proporción del empleo en construcción, en establecimientos financieros y sobre todo en transporte. El descenso en la industria manufacturera es coherente con la caída en la protección efectiva que dicha actividad registra. El aumento del empleo en la construcción se explica por que sigue siendo más atractivo invertir en no transables. El aumento del empleo en establecimientos financieros se explica por el crecimiento de los establecimientos de seguros y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La desregulación del mercado de transporte urbano y rural y la autorización de importar vehículos usados, multiplicaron el parque de *vans* o *combis*, micros, buses y hasta camiones adaptados para el transporte de personas. Este hecho, junto con la expansión del transporte de carga que acompañó a la inversión en autopistas y caminos, explica el aumento de la proporción del empleo en transporte.

Las ENAHO/EE, las encuestas de nivel de vida, los índices de empleo urbano en más de 10 ocupados y estimaciones efectuadas para este trabajo, permiten analizar el empleo por tamaño de establecimiento. Al hacerlo, se detecta que el grueso del crecimiento del empleo registrado en 1990-2004, se explica por el generado en la muy pequeña y microempresa y en trabajadores independientes. En particular, dicha tendencia se acentúa en 1998-2004. La recuperación del 2005 es liderada por empleo en establecimientos de más de 10 ocupados, mientras el crecimiento del empleo informal es más débil. Por consiguiente, de consolidarse esta recuperación, se estaría en presencia de la posibilidad de revertir gradualmente la tendencia a la mayor informalidad en el mercado de trabajo.



Si se consideran sólo asalariados en áreas urbanas, la proporción de asalariados en empresas de 5 o menos ocupados crece desde un 26% en 1990 hasta un 32,8% en el 2000. Si en lugar de áreas urbanas, se consideran el nivel nacional, la proporción de asalariados en establecimientos de cinco o menos ocupados aumenta desde 30% a 40,2% entre 1990 y el 2000. Esta composición se acentúa en 2000-2004 y comienza recién a revertirse en el 2005.

En el ámbito rural, que concentra todavía aproximadamente un 30% de la PEA, la escasa información puntual disponible señala que el desempleo abierto es muy bajo, mientras que la proporción de la PEA rural ocupada en labores de muy baja productividad, muy elevada. El grueso de la PEA se ubica como independientes-campesinos. Respecto a los asalariados, la proporción de asalariados rurales ocupados en establecimientos de 5 ocupados o menos, es de 55% en 1994 y se eleva a 57,3% en el 2000. La actividad agropecuaria es sensible en Perú al comportamiento del tipo de cambio real, ya que históricamente se verifica una correlación bastante estrecha entre tipo de cambio real y precios relativos agrícolas/no agrícolas —por lo que las actividades que comenzaron a desarrollarse comercialmente entre 1995 y la actualidad, descansaron esencialmente en mejoras de productividad, reducción de costos transaccionales y bajo costos laborales. El régimen laboral agropecuario es de excepción y registra mayor flexibilidad y menores costos que el no agropecuario. El rápido desarrollo de las exportaciones agrícolas y agroindustriales y de actividades rurales conexas, expuesto en el capítulo previo, permitió una muy rápida expansión del empleo agrícola y rural —e inclusive urbano en las zonas de influencia— a partir del 2005.

Dado que existe una correlación entre tamaño de establecimiento, intensidad de capital e innovaciones y productividad, el desplazamiento de la composición del empleo en 1990-2004 hacia ocupaciones informales y micro empresas, tanto en áreas urbanas como rurales, implica un traslado de una proporción significativa de la mano de obra (alrededor de un 11% de la PEA) hacia actividades, establecimientos y ocupaciones de menor productividad. Por consiguiente, una de las principales conclusiones del análisis del mercado laboral peruano es que en 1990-2004 el empleo se desplazó hacia ocupaciones de menor productividad relativa —lo que en el agregado, significa una tendencia hacia el descenso de la productividad del conjunto, proceso inverso al que cabría esperar en un proceso de transformación productiva exitoso. A la inversa, la nueva tendencia iniciada en marzo del 2005, apuntaría hacia el inicio de una nueva fase de traslado de la mano de obra hacia actividades de mayor productividad relativa, que no puede todavía ser cuantificada por el poco tiempo transcurrido desde su inicio.

Pero además de un problema de un exceso de mano de obra en actividades de muy baja productividad —urbanas y rurales— en 1990-2004 se desarrolla en Perú otro problema relevante: el aumento de la precariedad y vulnerabilidad en el mercado laboral, que afecta no sólo sectores informales si no además, a los ocupados en actividades formales. Esto se expone más adelante.

## **D. El aumento de la precariedad laboral**

El aumento de la precariedad laboral que tiene lugar en Perú no se origina sólo en el crecimiento de la informalidad expuesto anteriormente. La reforma laboral y sobre todo los cambios institucionales no legales estimulados por los excesos ideológicos, se constituyeron en los años noventa en una de las principales causas de aumento de la precariedad laboral —directa o indirectamente. Los cuadros 9 y 10 del anexo estadístico, sintetizan los principales indicadores de esta tendencia hacia una mayor precariedad o vulnerabilidad en el mercado laboral.

La reforma laboral, como ya se expusiera, generó una variedad de contratos laborales de menor costo que el contrato estable o indefinido. Era por lo tanto previsible que con el transcurso del tiempo, las empresas impulsaran un desplazamiento de la mano de obra contratada desde los contratos mas caros (estables) y hacia los más baratos (flexibles). El cuadro 9 recoge esta

tendencia, pero identifica también una tendencia no prevista en la reforma laboral: el desplazamiento de una fracción muy importante de los asalariados hacia contratos en negro, no registrados o sin contrato laboral. Esta tendencia, claramente ilegal, tenía una racionalidad de costos muy clara. De acuerdo a Chacaltana (2004b), hacia 1996, un contrato estable en la industria manufacturera implicaba un costo laboral de aproximadamente 2,2 dólares estadounidenses la hora, un contrato flexible 1,6 dólares estadounidenses mientras que un contrato en negro (sin contrato laboral) implicaba un costo de 1,1 dólares estadounidenses la hora —por la desaparición de los costos no salariales y reducción del salario.

Como se desprende del cuadro 9, en la década del noventa la proporción de asalariados privados con contratos flexibles se elevó desde un 26% a aproximadamente un 32%. Pero la proporción de asalariados privados sin contrato laboral creció desde 33% a casi 47%. Ambas tendencias explican porque la proporción de asalariados con contrato estable se redujo abruptamente de 41% a 21%.

Esa misma tendencia se verificó también en Argentina, Brasil, Chile, y otros países de América Latina, pero lo que hace distintiva la experiencia peruana es que es la única en la que se registran los dos fenómenos (aumento en la proporción de contratos flexibles y en la de sin contratos) con gran intensidad. En particular, el fuerte crecimiento de los asalariados privados sin contrato es indicador de que más allá de la reforma legal, las empresas incursionaron decididamente en el campo de la desregulación de la relación laboral.

En un trabajo previo, García (2002b) se estima que el desplazamiento de los asalariados hacia contratos laborales más baratos, fue equivalente a una reducción del costo laboral promedio de 14%. Esta reducción fue mayor para las empresas que en lugar de un trabajador con contrato permanente, contrataron un trabajador sin contrato. Su impacto fue sin duda significativo.

Pero como se desprende de la segunda parte del mismo cuadro 9, no todas las empresas hicieron igual uso de este proceso de cambios contractuales. La proporción de asalariados sin contrato tendió a ser muy elevada en el segmento de la microempresa (72,6% de sus asalariados) y alta en el segmento de la pequeña empresa (20,1%). Mientras que la proporción de asalariados con contratos flexibles tendió a ser más elevada en el segmento de la gran empresa de más 100 ocupados (42,1% de sus asalariados) y en el de la pequeña empresa (27,2%).

El empleo sin contrato se expande rápidamente por un conjunto de causas que están interaccionando: i) durante ese período el gobierno y diferentes sectores de la sociedad civil enfatizan públicamente la necesidad de flexibilizar el mercado laboral y reducir costos laborales —mensaje que es interpretado por muchos empresarios, como una luz verde hacia la desregulación de la relación laboral de una parte de la nómina; ii) las funciones de inspección y control del Ministerio de Trabajo son en la práctica reducidas a una mínima expresión, lo que legitima implícitamente la evasión de las leyes laborales; iii) la proporción de la ocupación en micro empresas en el empleo total crece velozmente en los años noventa, como las microempresas usan mas intensamente personal sin contrato laboral esta tendencia implica un aumento en la proporción de personal sin contrato. Así, en 1990-2001 la proporción de asalariados sin contrato en la microempresa respecto al total de asalariados en la microempresa se elevó desde 52% a 68%, señalando que en este tipo de empresas se intensificó la evasión. Similarmente, en 1990-2001 la proporción de asalariados sin contrato en microempresas respecto al total de asalariados sin contratos, se elevó desde un 53% a un 73% —confirmando que es la evasión en este segmento la que explica gran parte del crecimiento del personal sin contrato. Por consiguiente, gran parte del crecimiento del empleo en los años noventa y primeros años del nuevo siglo, no sólo tuvo lugar en microempresas si no que además adoptó la forma de personal sin contrato.

Un dato adicional es que desde la reforma laboral de los años noventa hasta la actualidad, se comenzó a utilizar un proceso de contratación de servicios con otorgamiento, por parte del trabajador, de boletas y número de inscripción tributario, que en la práctica suplantó la relación laboral por un contrato civil en muchas situaciones. No se dispone de datos confiables sobre el mismo, pero sin duda la proporción de sin contratos se elevaría aún más si se incluyera esta modalidad de reemplazo de la contratación laboral por una civil. La reflexión aquí es que no es imprescindible reducir el empleo asalariado estable a un 21% del total de asalariados para lograr una mayor flexibilidad del mercado laboral. Como lo señalan múltiples experiencias, se logra una significativa flexibilidad del mercado laboral con un porcentaje mucho menor de empleo no estable. La experiencia registrada en Perú en esta materia constituye simplemente un exceso por la vía de la evasión.

El cuadro 10 del anexo estadístico ofrece información de otras variables que contribuyen a explicar el aumento de la precariedad laboral. Así, si bien la tasa de desempleo abierto urbano no se elevó mucho, creció significativamente el número de personas afectadas por algún episodio de desempleo en un año. Con la tendencia hacia contratos más flexibles o en negro, se constata también una tendencia a la reducción de la duración del empleo, desde un promedio de 88,2 meses en 1990 a 65,8 meses en el 2002. Se verifica también una tendencia a una elevación muy apreciable del número de horas trabajadas promedio, desde 40,3 horas semanales en 1990 hasta 49 horas en el 2002. Chacaltana (2004b) constata que en el 2002, uno de cada tres trabajadores trabajó jornadas de 60 horas o más por semanas, siendo la jornada legal de 8 horas diarias —equivalente a 44 o 48 horas por semana según el tipo de trabajo.

El cuadro 10 también revela el fuerte descenso en la cobertura de la sindicalización, desde un 39% en 1990 hasta un 7,5% en el 2002. Este hecho explica porque los sindicatos han prácticamente desaparecido como fuente de balance del poder de negociación de las empresas, en el ámbito privado. Finalmente el mismo cuadro señala que pese a la reforma del sistema de pensiones y la modernización del sistema de seguro de salud, la cobertura de ambos seguros declinó severamente en el período analizado. Este hecho se explica por el aumento de la proporción de asalariados sin contrato, que carecen de acceso a estos servicios.



## IV. El deterioro de la productividad

---

### A. La evidencia

El mayor problema que enfrenta el mercado laboral peruano es el deterioro de la productividad, ya que el mismo redujo la competitividad y rentabilidad microeconómica en transables no extractivos y con ello, afectó el crecimiento de la inversión privada, debilitando a través de este proceso el crecimiento a mediano plazo del empleo de calidad.

El deterioro de la productividad a largo plazo se explica tanto por razones de demanda —lento crecimiento económico— como por razones de oferta, que en la experiencia peruana juegan un rol destacado. Cabe esperar un estancamiento de la productividad en el caso peruano por varias razones:

- i) en los dos últimos decenios exhibe sólo seis años de crecimiento aceptable de la inversión;
- ii) en forma compatible con lo anterior, en 1980-2004 registra sólo 7 años de crecimiento rápido con generación de empleo de calidad y 18 años con un crecimiento negativo o insuficiente para absorber el crecimiento de la PEA y reducir la informalidad;
- iii) registra un debilitamiento en materia de innovación tecnológica e importaciones de equipos y bienes de capital, que comienza revertirse recién en el 2005;

- iv) se verifica un empeoramiento de la inversión en educación y formación laboral;
- v) presenta un muy alto crecimiento de la PEA;
- vi) en forma coherente con lo expuesto en ii), registra un traslado a largo plazo, 1980-2004, de una proporción significativa de la PEA hacia actividades y puestos de trabajo de menor productividad;
- vii) no exhibe políticas deliberadas significativas, a nivel macro, meso o micro, para acelerar la productividad —a la inversa— si no hasta 2004-2005.

Al verificar en los párrafos siguientes la información disponible, se constata que los indicadores disponibles de la productividad sugieren un virtual estancamiento o deterioro a largo plazo en los pasados dos decenios.

## **B. La evolución a largo plazo del producto por ocupado**

El producto por ocupado o productividad “aparente” —que refleja una variedad de causas que influyen sobre dicha variable y no sólo la productividad laboral— crece en Perú hasta aproximadamente 1978. De allí en adelante se reduce sistemáticamente, año tras año, hasta 1990. En 1990 el nivel de producto por ocupado era menos de la mitad del registrado en 1978. En el 2004 todavía no recupera el nivel de 1978.

Entre 1992 y 1997 el producto por ocupado crece levemente para volver a caer en 1998-2004. Si en lugar de medir el producto por ocupado se mide el producto por hora trabajada, el indicador cae más rápidamente en 1997-2003 por el aumento en el número promedio de horas trabajadas por trabajador.

En el 2002, el producto por ocupado era de aproximadamente cuatro mil dólares estadounidenses —la mitad del registrado por Chile y un octavo del correspondiente a EE.UU. Existen fuertes diferencias de productividad entre sectores —la minería y la energía poseen niveles mucho más elevados— y particularmente entre tamaños de establecimiento. Chacaltana (2004a) encuentra, para el sector manufacturero en 1998, que los factores que explican los niveles de productividad por empresa son; i) la intensidad de uso de capital; ii) el grado de capacitación de su mano de obra; iii) la antigüedad de la empresa que puede estar revelando que las empresas de mayor productividad son las que más vida tienen; iv) el uso de nuevos procesos tecnológicos; v) con signo negativo el uso de contratos flexibles o en negro. La información empírica no detecta como significativas la organización de la empresa y el tipo de gestión o prácticas empresariales —aunque esto puede deberse a que en Perú los modelos de gestión por productividad y calidad están aún menos difundidos que la innovación tecnológica.

En 1990-2002, el fenómeno de un virtual estancamiento del producto por ocupado es un hecho difundido en todos los sectores de actividad —con la excepción de la minería e hidrocarburos, sectores que elevan significativamente su productividad.

En el 2003-2004 y primer semestre del 2005, las tendencias sugieren que el crecimiento de la productividad aparente se retoma, alcanzando casi un 3% anual en las actividades formales. Esta tendencia es más acentuada en las actividades que se orientan hacia exportaciones, particularmente no tradicionales —agrícolas, agroindustriales, pesca, e industriales como confecciones, metal mecánica, etc.— y en las actividades competidoras con importaciones beneficiadas por la dinamización del mercado doméstico provocada por el crecimiento exportador —prácticamente, muchas actividades de la industria manufacturera, comercio y servicios financieros y no financieros.

## C. La evolución de la productividad total

Los indicadores del crecimiento de la productividad total de los factores, son coherentes con la tendencia expuesta. El Instituto Peruano de Economía (IPE) sintetizó en un trabajo del 2001, las principales mediciones el crecimiento de la productividad total para 1950-2000. El cuadro 11 del anexo estadístico provee la información respectiva de diferentes estimaciones y períodos.

Del cuadro 11 se infiere que en las décadas del cincuenta y sesenta, el crecimiento de la productividad total fue significativo. Los problemas aparecen en los años setenta en que la mayoría de los estudios estima un crecimiento negativo o muy bajo, y se agudizan en los años ochenta, período en que todos los estudios coinciden en una seria caída de la productividad total —excepto el de Vega Centeno que cubre sólo una parte de esa década y detecta un crecimiento cercano a cero.

En los años noventa el estudio del IPE para toda la década obtiene un crecimiento de 1% anual. Los restantes estudios cubren el periodo 1991-1995, ó 1991-1996, ó 1993-1996 que son los años de mayor crecimiento al interior de la década, por lo que obtienen tasas de crecimiento de la productividad total más elevadas —excepto el de Vega Centeno que arroja un crecimiento negativo para 1991-1996.

En un estudio del Banco Mundial, De Ferranti (2002) estima que el crecimiento de la productividad total de los factores creció en Perú en los años noventa a un ritmo de 0,7% anual, mientras que para 1960-1990 el crecimiento habría sido nulo.

La evidencia disponible señala entonces dos escenarios. El primero, de caída de la productividad total en los años setenta y años ochenta seguida de un crecimiento del orden del 1% anual en los años noventa. El efecto neto a largo plazo, 1970-2000 habría sido en este escenario negativo. El segundo escenario es de estancamiento en 1970-1990 y un crecimiento muy leve en 1990-2000. En este escenario el efecto neto a largo plazo es el virtual estancamiento de la productividad total de los factores.

Por consiguiente aún en la hipótesis más optimista, se habría registrado un virtual estancamiento de la productividad total durante tres decenios seguidos, en 1970-2000.

Es importante percibir que el aumento a largo plazo de la productividad total depende tanto del ritmo de expansión de los mercados externos e internos de productos y servicios, como de los cambios que se introduzcan por el lado de la oferta de la producción. Ambas cosas son necesarias. Por consiguiente, lo que se expone a continuación asume la incidencia de ambos factores causales.

## D. La caída de la inversión en maquinaria y equipo

Entre los indicadores de *input*, la evolución a largo plazo de la inversión en maquinaria y equipo es relevante para un país que no exhibe decisiones de innovación significativas, porque es la principal vía para incorporar innovaciones. Los datos confirman la tendencia a una caída a largo plazo en la inversión en maquinaria y equipo, aún más acentuada que la de la inversión bruta fija total.

Así, la inversión en maquinaria y equipo como porcentaje del PIB desciende sistemáticamente desde un 17% en 1975 —excepto en un pequeño *pico* registrado en 1977-1981— hasta alcanzar un 7% en 1990. Se recupera hasta un 11% en 1996 y vuelve a caer en los años posteriores hasta un 6% en el 2002. A largo plazo (1975-2002) se verifica entonces una fuerte caída en este indicador, revertida recién en el 2004-2005. Este indicador es relevante en sí mismo y además porque está señalizando que otros fenómenos que normalmente van asociados con él — como la incorporación de innovaciones blandas o duras, mejoras en la capacidad organizacional,

difusión de prácticas empresariales de aumento de la productividad, el *stock* de conocimientos, la inversión en capacitación y otros— también deben haber seguido un curso similar.

De hecho, como se verá más adelante, el gasto en educación por alumno medido a precios constantes, era en 1970 superior al registrado en el 2002. Mientras que el gasto en Investigación y Desarrollo (I&D) (*Research and Development* (R&D)), como porcentaje del PIB ha declinado hasta alcanzar el 0,11%, muy por debajo del 0,66%, promedio para América Latina —que es un promedio bajo en comparación con Europa, Asia y Norteamérica. Perú —junto con Ecuador— es el país que menos gasto exhibe en I&D en proporción al PIB. También aquí, la tendencia se revierte parcialmente en el 2003-2005, por las alzas de las remuneraciones docentes y otros gastos del sector educación.

## **E. El descenso relativo de la productividad**

Las implicancias de la tendencia sintetizada en los párrafos previos son aún más serias si se toma en cuenta que en 1980-2004, la mayoría de los países con quienes debe competir Perú (EE.UU., Chile, China, Corea, y otros) registran un crecimiento significativo de la productividad total y del producto por ocupado —Chile 3,5% 1982-1997; EE.UU. 2,0% 1985-1997 y China a tasas superiores a 5% en 1985-2000. Dicho de otro modo, en Perú la productividad cae y se estanca en el mismo período en que en los países competidores se eleva en base a la veloz incorporación masiva de innovaciones generadas a partir de mediados de los años setenta. La brecha de productividad entre Perú y los países con los cuales compite, se ensancha en ese período y recién comienza a revertirse este proceso en 2004-2005.

Conviene recordar que los indicadores agregados presentados en los párrafos previos, son una manifestación de lo que está ocurriendo a nivel meso y micro. A nivel meso, como ya se expusiera, los dos únicos sectores que registran una elevación significativa de la productividad en 1990-2002 son Minería e Hidrocarburos, mientras que simultáneamente se verifica un desplazamiento de la fuerza laboral hacia puestos de menor productividad. La fuerte absorción de empleo en la pequeña y microempresa y en ocupaciones informales, es parte de la explicación, ya que en Perú, las diferencias de productividad por tamaño de establecimiento son muy significativas. Pero un estancamiento de la magnitud y duración registrada en Perú, está también señalando que la productividad a nivel de empresa formal mediana y grande —a nivel microeconómico— ha permanecido estancada por plazos considerables. Esta tendencia se revierte en el 2003-2005, período en el que las empresas y actividades involucradas en el esfuerzo exportador, registran aumentos de productividad significativos. No obstante, este período es corto y no alcanza a neutralizar el efecto neto del período 1990-2002. Es probable que si se consolida a mediano plazo el crecimiento exportador del 2003-2005, y la diversificación de las exportaciones, se logre revertir el fenómeno en discusión

Una consecuencia directa de un estancamiento (o caída) de la productividad total a largo plazo es que la productividad deja de actuar como factor de incidencia sobre el descenso de los costos totales unitarios en transables no extractivos —y que dichos costos sólo pueden reducirse si caen los precios por unidad de insumo. Esa conclusión descansa en sencillamente analizar la dinámica de una estructura de costos que, en esencia, es una sumatoria de los productos de los requerimientos de insumos por unidad de producción por los precios de los respectivos insumos.

Por consiguiente, dado que los requerimientos de insumos por unidad de producto son la inversa del producto por unidad de recurso insumido, un aumento (descenso) de la productividad de todos los recursos se manifestará en una caída (incremento) en los costos totales por unidad producida. A ello se le debe agregar que una caída o estancamiento serio de la productividad, va a acompañado de un descenso o pérdida de posicionamiento en la calidad y tipo de productos.



El enfoque previo es particularmente relevante para períodos históricos, como el 1974-2004, en que por una parte se expande en los países desarrollados velozmente la disponibilidad de diversos tipos de innovaciones, y por otro, el progreso tecnológico deja de ser exógeno y pasa a ser endógeno al crecimiento (Romer, 1991b). En ese contexto las empresas deben innovar para mantener una ventaja competitiva o enfrentar la competencia de otras. Más aún, en 1980-2004 se desarrollan en los países avanzados y muchos emergentes, estrategias deliberadas en el sector privado a nivel micro y políticas públicas a nivel meso y macro, para facilitar y estimular la incorporación de innovaciones, elevar la educación y capacitación por trabajador, mejorar la organización y lograr aumentos sistemáticos de la productividad a lo largo del tiempo. En ese contexto, la productividad deja de ser un resultado del ajuste más o menos espontáneo de los mercados, y pasa gradualmente a ser una variable sobre la cual influyen políticas deliberadas, privadas y públicas, desde el nivel macro, meso y micro.

¿Que sucede en el contexto del enfoque previo, cuando un país emergente permanece relativamente encapsulado y no es parte del proceso previo, y registra un atraso en materia de decisiones privadas de inversión, innovación y capacitación —por diversas causas— y no se desarrollan políticas deliberadas para aumentar sistemáticamente la productividad de todos los recursos a nivel microeconómico? Muy probablemente la productividad de todos los recursos a nivel microeconómico tenderá a estancarse y esto incidirá sobre los costos totales unitarios y sobre la competitividad —que es lo que sucedió en Perú.

## F. El deterioro relativo de la productividad y competitividad microeconómica

La hipótesis de que la productividad a nivel microeconómico ha permanecido estancada para un número significativo de empresas, en relación a la de los países con quienes Perú debe competir, es validada no sólo por las tendencias agregadas, si no por el trabajo empírico de Porter (2003) en el que adoptando como *proxy* de productividad el producto *per capita* y analizando toda una gama de variables para una amplia muestra de países, concluye que en la experiencia de Perú, los factores que inciden en el ámbito de la competitividad del crecimiento —innovaciones tecnológicas, estabilidad macroeconómica y un marco institucional positivo para una economía de mercado— son menos restrictivos que los factores que inciden a nivel microeconómico —organización y estrategia de las empresas, y sobre todo un entorno de las empresas que facilite el crecimiento de la competitividad y no lo obstaculice.

El cuadro 12 del anexo estadístico señala la influencia de los dos grupos de factores antes citados en la competitividad de Perú. La primera línea del cuadro 12 señala la posición en el *ranking* de países de la muestra. Se deduce de ella que entre 1998 y 2004, mientras que se registra una mejora en la competitividad del crecimiento en relación a los restantes países, empeora relativamente el indicador de competitividad microeconómica respecto a los restantes países.

Dado que el número de países de la muestra se eleva desde 80 en 1998 a 103 en 2004, la segunda línea presenta un indicador estandarizado definido como posición en el *ranking* dividido el tamaño de la muestra. Este indicador entrega el porcentaje del número de países que están por encima de Perú en las dos mediciones de competitividad —del crecimiento y microeconómica. Este segundo indicador confirma la tendencia previa: el porcentaje del número de países por encima de Perú se reduce ligeramente en 1998-2004 cuando se observa el indicador de competitividad del crecimiento y a la inversa crece rápidamente cuando se analiza el indicador de competitividad microeconómica.

Lo que el cuadro 12 revela es que en Perú la competitividad del crecimiento mejora en 1998-2004 en relación a otros países por el avance relativo en materia de estabilidad macroeconómica y el avance en la institucionalidad relevante para el funcionamiento de una economía de mercado. Pero en el mismo período, la competitividad microeconómica relativa de Perú empeora, debido a factores ligados a la organización y estrategias de las empresas y sobre todo al retraso relativo en materia de entorno a la empresa que incide sobre la competitividad y productividad. Este hecho es relevante para señalar que además de una institucionalidad para el crecimiento —vital, como lo exponen Sachs y McArthur (2001), para el desarrollo de los mercados en los países emergentes— es la debilidad de las políticas públicas y privadas que inciden sobre el entorno microeconómico para el aumento de la productividad y sobre las estrategias de las empresas, lo que está pesando para explicar el retraso en materia de la competitividad a nivel de las empresas.

Lo anterior tiene una connotación que debe ser destacada. Un país puede haber alcanzado un manejo macroeconómico muy bueno, pero en la medida que exhiba debilidad y atraso en: i) la institucionalidad para facilitar innovaciones a las empresas; ii) el entorno microeconómico que incide sobre la competitividad y productividad de las empresas, y iii) las estrategias de sus empresas; no se verificará un aumento significativo de la productividad y de la competitividad

Lo expuesto sugiere que la débil productividad —competitividad a nivel micro— está frenando el descenso de los costos totales unitarios y con ello incidiendo sobre las tasas de rentabilidad microeconómicas en Perú, en relación a las obtenibles en otros países más competitivos. En este sentido, la débil productividad y competitividad microeconómica opera como una de las principales restricciones a la movilización de decisiones de inversión privada en transables no extractivos —por su incidencia sobre la tasa de rentabilidad de la inversión privada— en contraste con otras experiencias de países emergentes que al registrar indicadores exitosos de competitividad microeconómica, generan tasas más atractivas de rentabilidad que movilizan decisiones internas de inversión y atraen inversión directa externa. No es casualidad que los países de América Latina con posiciones más altas en el *ranking* de competitividad microeconómica —Chile, Brasil, Costa Rica y México— sean los países en los que se registra un crecimiento más continuado de la inversión, interna y externa, en el pasado reciente. En un mundo caracterizado por el gran desarrollo del sistema financiero internacional, los flujos de inversión pueden reorientarse fácilmente de uno a otro país con bastante facilidad, buscando menores tasas de riesgo, mayores tasas de rentabilidad y ambientes de mayor competitividad.

Lo anterior establece claramente una pauta: una de las orientaciones fundamentales de una estrategia que pretenda acelerar el crecimiento de la productividad, por el lado de la oferta debe hacer énfasis en la construcción de capacidades para mejorar la competitividad a nivel micro, y en el desarrollo de un entorno microeconómico favorable para el aumento de la productividad y las decisiones de inversión. Por el lado de demanda, es imprescindible alcanzar altos ritmos de expansión de la demanda por transables, para lo cual pasa a ser fundamental para una economía pequeña las políticas deliberadas para la ampliación de mercados externos.

En la práctica, como se sabe, pueden estar incidiendo también otras restricciones —de formación de ahorros; de disponibilidad de divisas; de credibilidad en el gobierno y en el país; de capacidad de ejecución de proyectos; etc.— pero la que se viene exponiendo es una que está influyendo decisivamente en Perú, sobre todo tomando en cuenta el efecto de los tratados de comercio que intensificarán la competencia con otros países de mayor productividad-competitividad.

## **G. Una educación de mala calidad**

Existe bastante consenso en que uno de los factores decisivos para el aumento de la productividad y la competitividad, es el disponer de mano de obra capacitada y calificada apropiadamente.

También se concuerda en que el factor básico a desarrollar en los jóvenes, es la capacidad y proclividad a “aprender a aprender” porque el mundo del trabajo actual es uno que requiere aprender nuevos procesos y métodos de trabajo, y la velocidad de cambios e innovaciones exigen que los trabajadores puedan aprender nuevas responsabilidades laborales varias veces durante su vida activa. A la inversa, la no disponibilidad de mano de obra capacitada y proclive a “aprender a aprender” opera como restricción para la adopción de innovaciones.

La proclividad y capacidad de aprender a aprender requiere de un currículum educativo que estimule: i) el fortalecimiento de la autoestima; ii) la capacidad gramatical de lectura para entender instrucciones escritas y saber escuchar, hablar y escribir apropiadamente; iii) desarrollo lógico matemático al nivel requerido para que la persona desarrolle tanto la capacidad de abstracción como las nociones de causalidad y resultado, requeridas por muchas tareas actuales; iv) facilidad de comunicación y relación con sus compañeros y superiores, para poder trabajar cooperativamente en grupo. Requiere también que la organización y operación del sistema educativo permita que dicho currículum sea efectivamente implementado

Como se verá en párrafos posteriores, ninguno de estos factores está suficientemente priorizado en la implementación práctica de la política educacional actual. Así, 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, escribir y hablar, descansa en su entrenamiento en gramática, idiomas y lecturas. Su habilidad para relacionarse positivamente depende del fortalecimiento de su autoestima cuando niño y el desarrollo de su capacidad de relación en la escuela. Y su capacidad para manejar un marco lógico, de su entrenamiento en matemáticas y ciencias “duras” —tal como física, química, etc.— por el gran requerimiento de lógica formal presente en dichas materias.

Uno de los principales problemas del mercado laboral peruano, es la mala calidad de la educación básica, entendida en el sentido descrito en los párrafos previos. Comparada con estándares latinoamericanos se encuentra entre las peores —particularmente para las niñas y jóvenes mujeres. En el año 2002, a consecuencia de los muy malos resultados obtenidos en la prueba internacional de evaluación, *Programme for International Student Assessment* (PISA), (Programa internacional para la evaluación de estudiantes del proyecto educativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)) en la que Perú quedó clasificado como uno de los peores desempeños en América Latina, fue declarada en el país la emergencia educativa, lo que manifiesta la gravedad del problema.

Por consiguiente los jóvenes ya ingresan al mercado laboral con un déficit muy significativo. A ello se le agrega la insuficiencia de la formación laboral vigente y la ausencia de una inversión significativa en capacitación por parte de las empresas.

Los factores expuestos contribuyen para que tanto los nuevos entrantes como el trabajador promedio posean una capacitación insuficiente, lo que a su vez, es una limitante para la adopción de innovaciones y cambios organizacionales en las empresas, que alimenten el crecimiento de la productividad. Ello también contribuye, por lo tanto, a limitar el aumento de las remuneraciones reales.

## 1. Educación Básica

El cuadro 13 del anexo estadístico ofrece un panorama general de la composición educativa de la fuerza laboral. Del mismo se desprenden varias conclusiones. La primera es que en 1990-2000, se verifica una tendencia generalizada a la reducción en la proporción de la PEA con mayores niveles educativos primario, secundario y terciario —con la sola excepción del fuerte aumento de la proporción de la PEA total que siendo mujeres poseen algún tipo de educación terciaria.

Es particularmente relevante: a) el aumento de 0 a 1,3% (hombres) y 3,8% (mujeres) en la proporción de la PEA sin educación; b) el descenso en la proporción de hombres y mujeres con educación secundaria incompleta o completa; c) el porcentaje de la PEA mujeres con nivel educativo es sistemáticamente inferior que el de los hombres, en primaria completa y hasta terciaria —lo que es parte de la explicación de las desigualdades de oportunidades para las mujeres que se verifica en Perú.

Las tendencias antes expuestas son coherentes con los estudios disponibles respecto al progreso de la educación primaria y secundaria en el país —aunque no reflejan el problema principal: la mala calidad de la educación recibida. Este tema se verá a continuación.

## **2. Las causas de la mala calidad de la educación**

La mala calidad de la educación y el débil progreso de la educación en Perú, es un problema que responde a causas múltiples. El trabajo de Benavides (2003) provee de un análisis detallado de dichas causas. El cuadro 14 del anexo estadístico, sintetiza los principales aspectos detectados por dicho autor. Una síntesis de las causas detectadas por Benavides (2003), se presentan a continuación.

### **a) Atraso e insuficiencia en el aprendizaje**

Las pruebas nacionales y los resultados de las pruebas internacionales señalan claramente un atraso notable. Así, en el primer estudio comparativo para alumnos de tercer y cuarto grado hecho por la *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) en 1997 en 13 países latinoamericanos, los resultados en lenguaje y matemática de los alumnos peruanos los ubican en el grupo de menor rendimiento. Perú presenta también la brecha más grande —entre los 13 países evaluados— entre estudiantes de las grandes ciudades y los del área rural. Similarmente, los resultados de la prueba internacional PISA 2001, señalan que los jóvenes peruanos obtuvieron los puntajes más bajos entre los países participantes en las evaluaciones de comprensión de lectura, matemática y ciencia.

### **b) Extra edad**

Se verifica sin duda un progreso significativo en la cobertura educacional en 1980-2000. Hacia fines de ese período, la población de 15 años y más tenía 8,7 años de escolaridad y los jóvenes entre 16 y 24 tenían 10 años de estudios aprobados. Pero ese logro es debilitado por el problema de la extra edad, originado en matrículas tardías, repeticiones de grado o retiros temporales. A fines de los años noventa uno de cada tres estudiantes primarios estaba en un grado inferior al que le correspondería por su edad. En la educación secundaria el problema es mucho más grave, ya que 2 de cada tres estudiantes secundarios están en un grado inferior al que le corresponde por su edad —a lo que se le agrega que 30% de los jóvenes no acceden a la educación secundaria.

### **c) Insuficiente permanencia**

Pocos estudiantes permanecen el tiempo requerido, debido a las altas tasas de repetición y deserción. En el 2000 las tasas de repetición eran de 8,2% en primaria y 4,2% en secundaria. Mientras que las tasas de deserción eran de 4% en primaria y 7% en secundaria. En promedio, un niño que entra al sistema educativo permanece en él 13,5 años, cifra comparable con estándares internacionales. Pero como hay deserción y varios de esos años son usados repitiendo grados, el total de escolaridad efectiva es de sólo 8,7 grados, cifra considerablemente más baja que los 11 a 12 grados requeridos como estándar internacional para graduarse en la escuela secundaria. Sólo concluyen la secundaria un 44% de los que se matriculan en el 1er año de secundaria.

#### **d) Desiguales oportunidades de educación**

Se verifica una gran desigualdad de oportunidades de acceso a una educación de calidad por zona geográfica, nivel de ingreso del hogar y etnia. Así, mientras que en zonas urbanas la población de 25 a 59 años llega a tener 10 años de educación, en zonas rurales el mismo grupo de edad alcanza 4 años. Respecto a ingreso del hogar, los hogares del 20% de mayores ingresos registran 12 años de educación promedio, mientras que los hogares del 20% más pobre sólo 6 años. La brecha es aun mayor si se tiene en cuenta que a mayor nivel de ingreso se asocia también mayor rendimiento y mejores resultados escolares. Esta brecha por nivel de ingresos no se ha cerrado entre 1990 y la actualidad. Existen peores oportunidades de acceso a educación para poblaciones indígenas en zonas rurales —de hecho, las escuelas que exhiben el peor rendimiento son las bilingües (español-idioma indígena).

#### **e) Poca inversión en educación y mal distribuida**

La meta establecida en el Acuerdo Nacional del 2001 de un gasto público y privado en educación equivalente a 6% del PIB está muy lejos de ser alcanzada. Actualmente el gasto público en educación representa un 3,5% del PIB —y es uno de los niveles más bajos de los países en desarrollo. El gasto público por alumno revela una situación aún peor, 278 dólares estadounidenses en el 2000, es similar a lo registrado en Perú en 1980 e inferior al registrado por la mayoría de los países en desarrollo. El gasto por alumno es particularmente bajo en educación primaria. A ello se le agrega que el gasto por alumno es menor en los departamentos más pobres. Al gasto público hay que sumar el gasto privado de las familias para financiar la educación pública. En el 2000, cada familia con hijos en edad escolar gastó 65 dólares estadounidenses por cada uno que estudiaba en escuelas públicas primarias y 94 dólares estadounidenses por cada uno que estudiaba en secundaria. Esto implica que 30% del gasto por alumno en la educación pública está financiado por las familias. Pero las familias pobres no pueden contribuir, lo que agrava las oportunidades de educación para sus hijos.

#### **f) Docentes mal capacitados y mal remunerados**

A fines del 2003 el sueldo bruto promedio de un docente peruano era de 262 dólares estadounidenses corrientes. Cuando se ajusta esta cifra por un índice de poder adquisitivo, resulta inferior a lo que percibe un docente promedio en la mayoría de los países en desarrollo. Por ejemplo es equivalente a la mitad de lo que recibe un docente promedio en Chile. Diversos estudios confirman que el salario docente ha disminuido fuertemente a lo largo de los años. Díaz y Saavedra (2002) señalan que un salario docente de inicio de carrera era en el 2000 sólo un 30% de lo que percibía en 1945. Esto empuja a muchos docentes a buscar un segundo y tercer trabajo, con el consiguiente efecto sobre su desempeño docente. Un hecho relevante es que a lo largo de los años la contratación se elevó mucho, y es uno de los factores que explican la caída en el salario medio. No obstante, el factor decisivo fue mencionado anteriormente. En el último decenio, un 98% del gasto público ha sido absorbido por gasto corriente —esencialmente planilla— y el servicio de la deuda pública —particularmente la externa. Lo que ha tornado muy rígido al presupuesto público.

A ello se le corresponde una mala formación docente. En el año 2000, los docentes peruanos tenían una formación equivalente a 15 años de escolaridad adquiridas por diversas rutas de formación. Muy cercana a los 16 años que se exigen hoy para obtener un título de docente. Pero el problema es la calidad de su formación. Muchos maestros y profesores no dominan suficientemente los contenidos de lo que deben enseñar, la práctica pedagógica sigue siendo expositiva y frontal y no promueven la participación. No programan sus clases, no estimulan la autoestima ni el desarrollo de la capacidad cognitiva y no evalúan constructivamente el trabajo de los alumnos. Desde el punto de vista gremial, todos los sindicatos docentes se encuentran en el extremo de la radicalización política.

## H. Ausencia de un sistema de formación laboral

### 1. El problema

Un *stock* de mano de obra caracterizado por la mala calidad de su educación, como ha sido expuesto anteriormente, genera serias consecuencias negativas para el mercado laboral y para el crecimiento económico y de la productividad. No obstante, su incidencia podría ser neutralizada o compensada parcialmente, por un sistema de formación laboral que capacite al trabajador en aquellas calificaciones demandadas por las empresas. En la experiencia de Perú esto último no sucedió porque el país carece de un sistema nacional de formación, las empresas privadas no tienen incentivos para capacitar y la cobertura y calidad de la formación laboral son débiles —excepto por la ofrecida por las entidades de gran trayectoria y experiencia.

La oferta del mercado de servicios de formación en Perú, durante el período analizado, se puede caracterizar por su heterogeneidad (Saavedra y Chacaltana, 2001). En un extremo, se encuentran las entidades líderes en materia de oferta de servicios de capacitación, de trayectoria y alta especialización, pero con una cobertura limitada a sus recursos. En el otro, que constituye la mayoría del mercado, una vasta masa de entidades, academias y empresas dedicadas a vender servicios de formación y capacitación sumamente variados —idiomas, cursos de entrenamiento en software, corte y confección, secretariado, etc. Esta vasta masa ofrece cualquier tipo de servicio, sea o no demandado por las empresas, y con un nivel de calidad sumamente diferenciado. El Estado carece de recursos para actuar en el campo de la formación, y tampoco ha generado un marco regulador, o incentivos que incidan orientando la oferta de servicios de formación hacia la demanda de las empresas y aseguren un mínimo de calidad. La formación laboral no ha sido una prioridad para el Estado peruano en 1990-2004.

En situaciones en que un mercado de formación carece de una oferta atractiva, es esperable que la demanda por servicios de capacitación se resienta, generándose así un círculo vicioso en el que la demanda por servicios de formación no crece cuantitativa y cualitativamente porque la oferta es inadecuada, y la oferta no crece porque no percibe un crecimiento de la demanda. A esto se le agrega que las empresas peruanas no enfrentan motivaciones e incentivos para invertir en capacitación.

### 2. Dimensión del problema

La información sobre capacitación es escasa y proviene de las ENAHO/EE que introdujeron preguntas sobre el tema en 1996-2001 y de algunas encuestas de establecimientos que incorporaron un módulo sobre capacitación —incluida la efectuada a los establecimientos de la industria manufacturera en 1998. Adicionalmente, las preguntas de las ENAHO/EE no identifican flujos y sólo permiten estimar *stock* de capacitados —ya que preguntan al encuestado si ha sido capacitado alguna vez. Como el contenido de las restantes preguntas ha cambiado en el tiempo, se dificulta el análisis a lo largo del tiempo. El cuadro 15 del anexo estadístico, reproducido de Chacaltana (2004b) sintetiza la información proveniente de las ENAHO/EE, diferenciando entre capacitación formal —obtenida a través de cursos, seminarios, y similares— dentro o fuera de la empresa, de la no formal u obtenida vía entrenamiento y aprendizaje dentro o fuera de la empresa.

El cuadro 15 permite plantear varias reflexiones:

a) Tratándose de un *stock* de capacitados declinante, la simple comparación interanual permite establecer los nuevos capacitados de cada año. Ellos representan un promedio anual de 1,2% de los asalariados urbanos en 1996-2001, cifra inferior al crecimiento anual de la PEA asalariada. La tendencia es entonces hacia un constante descenso del porcentaje de asalariados que

reciben nueva capacitación cada año. En promedio, sólo uno de cada 3 asalariados recién entrantes recibe nueva capacitación en el período 1996-2001 y este promedio es decreciente en el tiempo.

b) En el mundo de hoy, un trabajador activo necesita formarse, mejorar y reconvertir su formación entre 4 a 5 veces en su vida activa. Los datos del párrafo previo señalan que aún duplicando el ritmo de capacitación registrado en 1996-2002 hasta 2,4% anual, llevaría más de 40 años capacitar a toda la fuerza laboral y cuando se completara, habría que volver a empezar porque muchos de los capacitados inicialmente estarían obsoletos. Por consiguiente, el gran problema que se enfrenta es de insuficiente formación brindada fuera de la empresa, por la empresa y particularmente dentro de la empresa.

c) El decrecimiento del *stock* de capacitados y de los nuevos capacitados, está parcialmente explicado por tratarse de un período que transita desde años de alto crecimiento (1996-1997) hacia años recesivos (1998-2001). No obstante, como se verá posteriormente, hay también razones de institucionalidad del mercado laboral, de organización del mercado de servicios de capacitación y de ausencia de incentivos a la inversión en capital humano que están influyendo.

d) La proporción de capacitados formales financiados por las empresas o formados en el centro de trabajo, más los capacitados no formalmente en la empresa, entrega una *proxy* de capacitación (cobertura) brindada por las empresas. Esta cifra alcanza a 18,7% del *stock* de asalariados en 1997, 18,4% en 1998, 16% en 1999, 12,3% en el 2000 y 14,5% en el 2001 (la mayor parte de esta capacitación es no formal, como cabría esperar). Nuevamente se percibe aquí que los nuevos asalariados capacitados por las empresas son una fracción menor del crecimiento anual de los asalariados y se aplica el mismo razonamiento del párrafo b) previo.

e) Adicionalmente, estas cifras están muy por debajo de la capacitación no proporcionada por las empresas. En la experiencia peruana, la formación brindada por los Institutos y Centros Educativos no financiada por las empresas, y la brindada por academias o entidades de servicios de formación (incluida en la línea 3 de otros en capacitación formal, del cuadro 13), más la capacitación no formal brindada por parientes u otros, parece ser mucho más significativa en cobertura que la proporcionada por las empresas. Esto conduce a preguntarse ¿por qué las empresas no capacitan más?, tema que será desarrollado a continuación.

### 3. ¿Por qué no se capacita más?

Para entender por qué no se capacita más, conviene analizar el lado de demanda de los servicios de capacitación —las empresas— y el lado de la oferta —las entidades de formación laboral y las propias empresas cuando la capacitación es dentro de la empresa. Un punto de particular importancia es que la capacitación en la empresa es débil en 1997-2001. Así, hacia el 2001, sólo un 25% de la capacitación formal y un 20% de la no formal es efectuada en la empresa. En el primer caso, 75% es efectuada por los institutos y centros educativos. En el segundo caso, 80% es provisto por otras vías diferentes a la empresa. Si se recuerda que en ese período la capacitación formal y no formal alcanzó a sólo a 1,2% anual de los ocupados, un primer aspecto es que las empresas capacitan relativamente poco en Perú, y sobretodo, que podrían en el futuro ampliar significativamente su inversión en capacitación, con un entorno e incentivos más adecuados.

#### a) A quienes capacitan las empresas

En un análisis empírico reciente (Chacaltana, 2004b), se analiza quienes son los que reciben la capacitación brindada por las empresas. En él se detecta que las empresas invierten en capacitación formal para asalariados con alto nivel de educación secundaria o terciaria, mayoritariamente hombres, que trabajan en empresas medianas o grandes, en ocupaciones de

responsabilidad —gerentes, funcionarios, técnicos, administrativos de cierto nivel— con contrato laboral permanente y con una duración en el empleo superior al promedio. A la inversa, las empresas brindan capacitación no formal a asalariados con menores niveles de educación, que trabajan en pequeñas y microempresas como obreros, operarios o jornaleros, con contratos laborales flexibles o sin contrato, y con una duración en el empleo inferior al promedio.

Lo expuesto parecería indicar que las empresas no capacitan formalmente al personal no calificado, si no que invierten en capacitación formal —por la cual pagan— para personal de cierta responsabilidad en la empresa, con educación previa, que la misma está dispuesta a mantener contratado. Esto está reflejando que las empresas en Perú no tienen incentivos para entrenar ocupados no calificados.

### **b) Tipo de contrato laboral y capacitación brindada por la empresa**

El tipo de contrato laboral del trabajador es un factor significativo para explicar la decisión de gasto en capacitación de las empresas (Chacaltana y García, 2001). Lo que conduce a analizar la proporción de asalariados con capacitación brindada por la empresa, por tipo de contrato laboral. Esto se presenta en el cuadro 16 del anexo estadístico. Dicho cuadro señala nítidamente que los asalariados con contratos estables— que se recordará, representaban un 21% del empleo asalariado privado— son los que registran una mayor proporción de capacitación formal brindada por la empresa, mientras que los asalariados con contratos flexibles y sin contrato —que representan el 79% del empleo asalariado privado— reciben una proporción mucho menor de capacitación formal. Esta tendencia deja de ser cierta para los que reciben capacitación no formal, ya que la proporción de asalariados con contrato flexible y aún sin contrato que recibió una capacitación no formal, es tanto o más elevada que la de los asalariados con contrato estable que recibió una capacitación no formal.

Por consiguiente, el tipo de contrato y el grado de estabilidad en el empleo es una variable significativa para las decisiones de capacitación formal de las empresas. Un factor que está pesando, es que la mayor inestabilidad asociada al aumento de los contratos flexibles y sobre todo de los en negro, opera en la dirección de debilitar la inversión en capacitación formal de las empresas, ya que por definición, a menor plazo contractual y mayor inestabilidad, mucho mayor debería ser la rentabilidad a obtener por la empresa de esa inversión en capacitación. Así, por ejemplo, en el caso de un asalariado para el cual la empresa espera que permanezca con ella 2 años, se requeriría de una rentabilidad de 50% anual para recuperar la inversión en capacitación formal de la empresa. Este hecho no afecta a la capacitación no formal ya que la misma no supone una inversión o costo significativo para la empresa.

### **c) Tipo de capacitación y número de horas de capacitación**

Dos datos complementarios brindados por Chacaltana (2004b), son el tipo de capacitación recibida y el número de horas anuales de capacitación. Respecto a lo primero, lo que tiende a primar son cursos de actualización y perfeccionamiento —incluyendo idiomas— entrenamiento en software de computación, seguridad, y administración —en línea con la composición de los beneficiados por la capacitación formal brindada por la empresa.

En lo que hace al número de horas anuales de capacitación, se detecta que la cifra correspondiente a los que se capacitan en los centros de formación especializados alcanza a 700 horas anuales en 1997 y 500 horas en el 2001. Estas cifras son muy superiores a las registradas por los que se capacitan dentro de la propia empresa —que en 1997 y 2001 oscila entre 178 y 250 horas anuales.



En promedio, el total de asalariados capacitados recibieron en el 2001, 250 horas de capacitación —mientras que los no capacitados recibieron cero. Considerando las cifras de asalariados capacitados y no capacitados, se puede concluir que los asalariados peruanos recibieron en el 2001 un promedio de 175 horas de capacitación. Admitiendo que el año laboral posee aproximadamente 2000 horas de trabajo, se puede concluir que los asalariados peruanos recibieron, en promedio, el equivalente de 0,9% de su tiempo laborable para fines de capacitación (Chacaltana, 2004b).

#### **d) La medición por el lado de las empresas**

La disponibilidad de información de encuestas de establecimientos con datos de empleo, capacitación y producción es muy limitada en Perú. Dos de las encuestas que poseen esa información son: i) la Encuesta a la Industria Manufacturera (EIM) de 1998, a nivel nacional, que releva información para 16 mil establecimientos de cinco ocupados o más; ii) la Encuesta de Recursos Humanos (ERH) efectuada por el Ministerio de Trabajo en el 2003, que releva información sobre 772 establecimientos de diez ocupados o más en Lima Metropolitana. La primera de ellas fue analizada para evaluar la capacitación por Chacaltana (2004b). La segunda por Chacaltana (2004b). En ambos trabajos se usan metodologías de análisis bastante similares lo que permite un análisis simultáneo de las dos fuentes en cada tema. En lo que sigue, se sintetizan las conclusiones de los dos trabajos.

¿Qué proporción de las empresas capacitan? Aproximadamente 23% de las empresas manufactureras de 5 o más trabajadores según la EIM y alrededor 42% de las empresas mayores a 10 ocupados en Lima Metropolitana, según la ERH. En ambos casos, la proporción de empresas que capacitan crece con el tamaño del establecimiento. El cuadro 17 del anexo estadístico resume la información sobre la proporción de empresas que capacitan por tamaño de establecimientos, con información de las dos encuestas mencionadas previamente.

Conviene tener en cuenta que la EIM 1998 cubre microempresas de 5 a 10 ocupados en el sector industrial manufacturero —y los restantes tamaños mayores— mientras que la ERH no lo hace. Dado que en ese estrato el número de establecimientos tiende a ser muy grande, la distribución de las empresas que capacitan está desplazada en la ERH 2003 respecto a la EIM 1998. Esa es una de las razones por las que en la ERH el porcentaje de empresas grandes y medianas que capacitan, es mucho mayor al de la EIM 1998. Este hecho también es parte de la explicación de por qué la proporción total de las empresas que capacitan es mayor en la ERH que en la EIM.

También hay que considerar el tamaño muestral: una muestra de 16 mil establecimientos para un sector, tenderá a ser mucho más representativa que una de 772 establecimientos de para diversos sectores en la ciudad capital. Es importante mantener este hecho in mente para ponderar los resultados que siguen a continuación.

La EIM 1998 permite agregar un dato adicional al provisto por el cuadro 15. El número de trabajadores capacitados por empresa crece con el tamaño de la empresa, desde 2,7 capacitados en establecimientos de 5 a 10 ocupados, hasta 111 en establecimientos de 100 o más ocupados. El dato interesante es que en todos los estratos de tamaño, entre 40% y 44% del personal capacitado corresponde a personal de gestión, y el resto a personal de producción —resultado coherente con lo obtenido a través de encuestas de hogares.

#### **e) El gasto en capacitación de las empresas**

El cuadro 18 del anexo estadístico presenta la información de la EIM 1998 respecto al gasto de las empresas en capacitación. La primera línea de dicho cuadro presenta el gasto por empresa industrial manufacturera en capacitación en el año 1998. El promedio de 12.181 dólares por

empresa es poco representativo de la distribución, ya que el gasto por empresa oscila entre 1.656 dólares estadounidenses anuales en las microempresas de 5 a 10 ocupados, hasta 25 mil dólares en empresas grandes. Un dato relevante es que el gasto por empresa destinado a capacitación en gestión, crece más que proporcionalmente con el tamaño del establecimiento. Así, pasa desde el 25% del gasto medio en capacitación de las microempresas, hasta casi un 60% en el caso de la gran empresa.

No obstante, cuando se analiza el gasto por trabajador, las diferencias por tamaño en el gasto en capacitación por empresa, tienden a ser menores. Pero se mantiene la tendencia creciente del gasto en gestión a medida que crece el establecimiento.

La ERH del 2003, registra un gasto en capacitación por empresa equivalente a 22.285 dólares estadounidenses corrientes, y a 208 dólares por ocupado. Chacaltana (2004b) agrega que el gasto en capacitación como porcentaje de la nómina, es equivalente a 2,1% con poca varianza entre tamaños —si se excluye del cálculo los contratos laborales especiales para capacitación. Ésta parece ser una cifra importante salvo por el hecho de que en el 2003 las nóminas —como se verá en una más adelante— estaban relativamente bajas.

#### **f) Factores internos y externos a la empresa que influyen sobre la decisión de capacitar**

Utilizando un modelo *probit* de corte transversal, Chacaltana y García (2001) detectan que la probabilidad de una mayor capacitación en empresas manufactureras, EIM 1998, se encuentra:

- i) en las empresas que registran menor rotación laboral —menor proporción de contratos flexibles y en negro;
- ii) en las empresas más innovadoras, que invierten en investigación y exportan;
- iii) en las empresas que remuneran mejor a los trabajadores y pagan mayores beneficios adicionales —que actúa como *proxy* de las empresas con una estrategia de recursos humanos;
- iv) La probabilidad de mayor capacitación crece con el tamaño del establecimiento.

La ERH 2003 posee información diferente a la EIM 1998, lo que permite testear otras preguntas.

Así, Chacaltana (2004b) aplica un modelo similar al de Chacaltana y García (2001) a la ERH 2003 encuentra que registran una mayor probabilidad de capacitar las empresas que exhiben:

- i) una proporción más alta de costos laborales en los costos totales —superior a un 30%;
- ii) una mayor proporción de mano de obra universitaria;
- iii) una estrategia definida hacia los recursos humanos, que vinculan aumentos de remuneraciones con desempeño, y aplican incentivos de diversos tipos;
- iv) que poseen convenios colectivos de trabajo.

En este segundo ejercicio, no se detecta que las empresas más innovadoras exhiban una mayor probabilidad de capacitar —muy probablemente porque en el 2003 la innovación era muy débil como consecuencia de varios años de recesión.

No obstante, cuando Chacaltana (2004b) analiza las características de las empresas de la ERH-2003 que más gastan en capacitación, encuentra que son:

- i) las más antiguas en el mercado;
- ii) las que exhiben una mayor proporción de trabajadores universitarios;
- iii) las que aplican estrategias definidas de recursos humanos, con incentivos;
- iv) Las que desarrollan más actividades de innovación tecnológica.

Esto último estaría indicando que la proclividad a innovar se correlaciona más con la intensidad del gasto en capacitación, que con la cobertura —lo que puede ser compatible con la idea de que la innovación se asocia a un núcleo en la empresa y no a todo el personal.

Finalmente, también inciden en la probabilidad de que una empresa capacite a una proporción de su personal, los incentivos específicos o generales. Respecto a los incentivos específicos, en Perú, a diferencia de por ejemplo Chile, no existe un régimen de incentivos fiscales que vincule la inversión en capacitación con una cierta proporción de crédito fiscal. Las disposiciones tributarias permiten tasas de depreciación de la inversión fija que en la práctica operan como incentivos. Pero no ocurre lo mismo con la inversión en capacitación del personal.

Respecto a los segundos, como se expusiera en el capítulo II, un rasgo presente en el período 1998-2004 es la debilidad de las decisiones de inversión, que como se verá más adelante, están explicadas por los factores que inciden a través de la incertidumbre y por la débil competitividad microeconómica. Por consiguiente, si se trata de un período en que los principales determinantes de la inversión privada están debilitados, cabe esperar que esto afecte también a la inversión en capacitación.

### **g) La calidad de la oferta de servicios de capacitación**

La hipótesis expuesta en páginas previas es que por el lado de la oferta, la mayor parte de los oferentes revelan una débil calidad y falta de adecuación a las demandas de las empresas —excepto los institutos y entidades de gran trayectoria en este campo, y parte de la formación dada por las mismas empresas. El trabajo de Saavedra y Chacaltana (2001) confirma que los retornos elevados a la capacitación se encuentran en aquellos 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 oferentes 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.

## **I. La débil innovación a nivel microeconómico**

Tres de los factores determinantes del aumento de la productividad en la actual fase de desarrollo de Perú son la inversión en maquinaria y equipo, la inversión en capital humano y la incorporación de innovaciones. El retraso en los dos primeros factores exhibido por Perú fue expuesto anteriormente. En este capítulo se sintetizan los rasgos que explican la debilidad del proceso de innovaciones.

Siguiendo la información de la Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología (RICYT) el gasto en I&D en Perú en el 2002 es muy débil: 0,11% del PIB en contraste con el 0,62% en América Latina y el 3% del promedio mundial. De acuerdo a la información del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), ese gasto de 0,11% se distribuye en investigación básica (38,3%), investigación aplicada (48,3%) y desarrollo experimental (13,4%).

El gasto en I&D es efectuado por el gobierno (30%), instituciones de educación superior (48%) y las empresas (12%). Por consiguiente, el rasgo esencial es que en contraste con otras experiencias de países desarrollados y emergentes, las empresas en Perú están gastando una suma muy baja, el equivalente de 0,013% del PIB en I&D para innovaciones. No obstante, este resultado no es representativo de la actividad de innovación en Perú, ya que por la fase de desarrollo en la cual se encuentra el Perú, lo predominante sería el gasto en importación o copia de innovaciones generadas en países de mayor desarrollo tecnológico, más el gasto de adaptación respectivo. Una de las principales vías para la importación de innovaciones, es la inversión en maquinaria y equipo de origen importado. Como ya se expusiera anteriormente de este capítulo, a largo plazo este indicador registra una caída significativa.

La información del RICYT confirma la hipótesis de que la innovación en las empresas no es sólo fruto del gasto en I&D. En contraste con las experiencias de Argentina, Chile, Colombia, México, Panamá, Uruguay y Venezuela, Perú presenta los siguientes resultados:

- i) La menor proporción de empresas con departamentos de I&D;
- ii) La menor proporción de empresas que han desarrollado actividades de innovación;
- iii) La menor proporción de empresas que han desarrollado actividades de I&D;
- iv) Se encuentra en una situación intermedia respecto a la proporción de empresas que han desarrollado alguna mejora de producto;
- v) Se encuentra entre los países con mayor proporción de empresas que han desarrollado una mejora de proceso;
- vi) Se encuentra entre los países con mayor proporción de empresas que recurre a asesoría.

Se destaca el hecho de que el Perú registra indicadores muy pobres de I&D, pero esto deja de ser cierto cuando se analizan los indicadores de mejoras de producto, proceso y asesoría, que en general se refieren a mejoras de tecnologías importadas en el pasado.

La encuesta efectuada por el CONCYTEC en 1999, coincide con estos resultados, ya que encuentra, para el período 1997-1999, que del total de inversión efectuada por las 8.976 empresas encuestadas, un 3,6% se gasta en I&D, en comparación con 80% en bienes de capital, 7,9% en innovación de procesos, 0,7% en capacitación tecnológica y 5,3% en cambios organizacionales.

Los resultados anteriores coinciden con la muy débil inversión en capacitación de las empresas analizada anteriormente y en el hecho de que siendo la inversión en bienes de capital el principal gasto de inversión en innovaciones (80% como se expusiera), en el período analizado por la encuesta (1997-1999) la inversión en bienes de capital y en especial la inversión en maquinaria y equipo no se encontraba tan afectada como tuvo lugar posteriormente en 2000-2003.

Según la misma encuesta de CONCYTEC, los principales obstáculos para invertir en innovación son, en orden de importancia decreciente: a) la falta de financiamiento; b) excesivos riesgos económicos; c) insuficiente infraestructura externa a la empresa; d) falta de personal calificado; e) cultura organizacional de las empresas poco proclive a la innovación; f) escasa demanda por nuevos productos.

El estudio empírico de Mullin (2002) analiza exhaustivamente los obstáculos y problemas de la innovación en las empresas en Perú y coincide con los resultados anteriores. Cuatro de sus principales conclusiones son: i) Perú carece de un sistema nacional de innovación y en su lugar se verifica una presencia débil y fragmentada de iniciativas; ii) no existe articulación entre los pocos y débiles centros orientados a la innovación y las empresas —con la excepción de los Centros de Innovación Tecnológica (CITES) desarrollados por el Ministerio de la Producción, que actúan con cobertura regional y sectorial limitada, sobre esencialmente la pequeña empresa; iii) existe una restricción de financiamiento de la innovación ya que el sistema financiero no posee figuras que acepten financiar un proceso de pruebas y errores como el que caracteriza a la innovación; iv) la debilidad de las empresas peruanas en materia de inversión en innovaciones señala que, como ha sucedido en otras experiencias, es imprescindible un sistema de incentivos o subsidios a la innovación —lo que choca contra el principio de subsidiaridad del sector público en las entidades de financiamiento promocional del Estado peruano.

La EIM de 1998, es utilizada por Espinoza (2005) para analizar variables ligadas a la innovación. El autor citado detecta que sólo 2,3% de las empresas manufactureras innovan a través de departamentos de I&D, que este proceso se concentra en las grandes, que las actividades de

innovación más usadas son las mejoras en el diseño y en la presentación de productos y que las empresas que invierten en I&D registran un mayor producto por persona ocupada.

Espinoza (2005) aplica un análisis a la EIM 1998, que utiliza un modelo Tobit con dos grupos de ecuaciones, uno para medir los determinantes de la inversión en I&D a nivel de las empresas para explicar la proporción de empresas que invierten o poseen un departamento de I&D, y el segundo para explicar el gasto en inversión en I&D por trabajador según las empresas. El mismo autor utiliza información de la encuesta para analizar el efecto de la inversión en I&D en el producto por persona ocupada. En lo que hace a proporción de empresas que invierten en I&D, el autor antes citado detecta que existe una estrecha correlación positiva con el tamaño de la empresa, la participación en el mercado y con las empresas que capacitan a su personal. Respecto a las estrategias de innovación, las empresas que contratan asistencia técnica y las que mejoran sus técnicas de producción y organización de procesos productivos son las más propensas a innovar. Las empresas que exhiben mayor gasto en I&D por trabajador son las de mayor tamaño, las de mayor participación en el mercado, las que contratan asistencia técnica y las que destina recursos a mejorar sus técnicas de producción. Respecto a su incidencia sobre productividad, el autor antes citado detecta una elasticidad relativamente baja, de 2%, de la productividad respecto a la inversión en I&D, consistente con la existencia de una baja proporción de firmas comprometidas en I&D.



## **V. Costos laborales y competitividad**

---

### **A. La reducción de los costos laborales como vía para mejorar la competitividad**

En los años noventa la visión predominante era que para ganar competitividad en una economía recién abierta, había que concentrarse en reducir los costos laborales. Esta visión es adoptada entre los responsables de política económica y se difunde velozmente entre los sectores empresariales. Con intermitencias, su discusión llega hasta el presente.

Esto suscitó dos problemas para el mercado laboral en la experiencia peruana: i) al focalizar la atención en mejorar la competitividad sólo a través de los costos laborales, se generó un significativo impacto negativo sobre el mercado laboral porque todo el ajuste a competitividad se concentró sobre mercado de trabajo, y por la forma en que se implementó esa reducción; ii) al concentrar la atención del gobierno y de las empresas en la reducción de costos laborales, no se prestó atención a otros factores mucho más decisivos para la mejora de la competitividad que una reducción acotada de los costos laborales. En este último sentido, el énfasis en la reducción de costos laborales, sirvió para ocultar las verdaderas fuentes de aumento de la competitividad, lo que repercutió indirectamente en un menor crecimiento posterior de la productividad y del empleo de calidad.

El énfasis en la reducción de costos laborales usó como argumento la alta proporción de los costos no salariales respecto a los costos laborales —cercano al 70% en contraste con cifras menores

para los restantes países de América Latina excepto Honduras. Tuvo lugar entonces una significativa reducción en los costos no salariales —las más importante de las cuales fueron: el traslado al trabajador del pago del seguro de pensiones; la reducción del impuesto de solidaridad (ex-Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)), y la reducción de la contribución al SENATI para formación profesional. Estas tres reducciones implicaron disminuir los costos no salariales desde casi 70% a comienzos de los años noventa a 51,9% a cargo del empleador más 11,1% a cargo del trabajador en el 2004. La última fracción del Impuesto de Solidaridad ex-FONAVI, (2% sobre la planilla) estuvo vigente hasta diciembre del 2004. Por consiguiente, a partir del 2005 el costo no salarial estándar en Perú, se redujo a 49,9% del salario medio. Aún con dicha reducción, como puede consultarse en el cuadro 19 del anexo estadístico, el porcentaje de costos no salariales (49,9%) sigue ubicándose entre los más elevados de la mayoría de los países latinoamericanos —excepto Colombia y Honduras. El cuadro 22 presenta la composición de los costos no salariales para una muestra de países latinoamericanos, y se puede constatar que rubros tales como gratificaciones —llamados ingresos complementarios en el cuadro 22— vacaciones y el impuesto de solidaridad, contribuyen a elevar los costos no salariales de Perú por encima del promedio de los países de América Latina en el 2004 —excepción hecha de Colombia y Honduras.

No obstante, para fines de análisis, el tema relevante debería haber sido el costo laboral total por hora trabajada —y no sólo los costos no salariales. Dado que Perú en los años noventa registraba un salario muy bajo en contraste con el resto de América Latina, el costo laboral por hora tendía también a ser bajo a pesar del costo no salarial. Contribuyó a su descenso no sólo la reducción de costos no salariales, si no el desplazamiento masivo de asalariados hacia los contratos laborales más baratos, que se expuso en un capítulo previo —que generó un descenso adicional en el costo laboral promedio de 14,4%.

Después de la reducción de costos no salariales y los salarios medios vía contratos en negro, cuando se analizaban en 1997-1998 los costos laborales en dólares estadounidenses corrientes, no se detectaba que el costo laboral de Perú fuera elevado. Así, por ejemplo, como se desprende del cuadro 20 del anexo estadístico, el costo laboral por hora en la industria manufacturera en Perú en 1998 era de aproximadamente 2,1 dólares estadounidenses la hora para contratos estables, en contraste con cifras bastante mayores para el resto de los países de América Latina —excepto Panamá Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua. Y mucho menor que los costos laborales por hora en la industria manufacturera registrados por Corea del Sur, Hong-Kong, Taiwán, Singapur, Japón, los países de la actual Unión Europea, Suiza, EE UU, Canadá e Israel en esa época. Como se desprende del cuadro 20 el costo laboral por hora en la industria en EE.UU. era equivalente a 10 veces el registrado en Perú y el de Alemania, equivalente a 13 veces.

El contraste era aún mayor cuando se calculaban los costos tomando en cuenta la composición de los tipos de contratos laborales efectivamente vigentes en las empresas —ya que la influencia de los contratos flexibles y en negro reducía el costo laboral efectivo promedio. El costo laboral promedio efectivo era equivalente a un 70% del costo laboral de un contrato permanente (Chacaltana y García, 2001).

Entre 1992 y 2003 el costo laboral estándar de un contrato permanente en la manufactura, registra dos tendencias. Por un lado se reduce significativamente el costo no salarial y se expanden los contratos en negro, como se expuso previamente, por el otro se recuperan parcialmente los salarios formales y cae el tipo de cambio real. El efecto neto es la reducción del costo laboral estándar —y sobretodo del costo laboral efectivo. Esto hace que el costo laboral estándar promedio se sitúe en aproximadamente en 2,3 dólares estadounidenses la hora en 2003, cifra que mantiene los mismos rasgos de comparación expuestos para 1997, y el efectivo en aproximadamente 1,7 dólares estadounidenses. Como se desprende del cuadro 21 del anexo estadístico, en el 2003 Perú sigue estando entre los países de América Latina con costos laborales bajos —sólo Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá registran costos laborales inferiores a los de Perú.



Respecto al resto del mundo, Perú sigue ubicado en el tramo de países con costos laborales más bajos —muy inferiores a los de los llamados tigres asiáticos, República de Corea, Taiwán, Singapur y Hong-Kong, cuyos costos laborales medios en la manufactura se encuentran por encima de cinco dólares estadounidenses la hora en el 2003 (véase cuadro 21). En el mismo período, el costo laboral efectivo, definido como el que realmente pagan las empresas, se reduce más que el estándar, por el crecimiento de los contratos en negro y de una porción de los flexibles.

En el 2004 y principios del 2005 dos fenómenos vuelven a despertar la discusión de los costos laborales y los costos no salariales. La primera es la caída del tipo de cambio nominal y real, que encarece todos los costos en dólares y entre ellos los laborales. La segunda es la amenaza de la competitividad de China en diferentes mercados internos y externos de Perú. La caída del tipo de cambio respecto al dólar estadounidense tiene un efecto importante ya que eleva el costo laboral estándar medio a 2,45 dólares estadounidenses por hora y el costo laboral efectivo a aproximadamente 1,8 dólares estadounidenses en el 2004 —a pesar de lo cual Perú sigue estando entre los países de bajos costos laborales. La amenaza de la competitividad de China, presiona en la dirección de establecer en el 2004 sobre-tasas arancelarias (salvaguardas) a la importación de algunos productos de China —esencialmente del sector confecciones— que en el 2005 son reemplazadas por controles administrativos sobre productos sensibles para los que la Aduana retiene la facultad de establecer el precio de importación de referencia en base a los vigentes en los mercados internacionales. En el mercado de EE.UU., las exportaciones de confecciones de Perú resisten la competencia china en base a nichos de mercado, calidad y diferenciación de producto.

La discusión se reabre nuevamente, en la dirección de reducir los costos no salariales y salariales, para enfrentar la caída del tipo de cambio real y lo que se estima es la competencia de un país —China— cuyos costos laborales medios en la visión de algunos analistas se miden en centavos de dólar y no en dólares. En la práctica, la amenaza es un poco más compleja ya que la entrada masiva de China a muchos mercados externos de productos, afecta a otros países y es este segundo efecto —la respuesta de estos países a la competencia de China y su repercusión— el que puede incidir sobre Perú.

Al abrirse la discusión en esa dirección, conviene recordar que la competitividad de China se explica en el 2004 por tres razones: i) el fuerte crecimiento de la productividad en 1980-2004, a un ritmo cercano al 5% anual, que explica la reducción de costos totales unitarios en 1985-2005; ii) el alto nivel del tipo de cambio real, casi un 50% más alto que el de equilibrio, y iii) los bajos costos laborales. Por consiguiente, la mejora de la competitividad de China es la resultante acumulada de los tres procesos descritos. Sucede algo similar, pero de menor impacto global, con la India. El rasgo diferente es que China e India son las primeras experiencias mundiales en que un alto crecimiento de la productividad sostenido durante decenios, es acompañado por un muy lento crecimiento de los costos laborales reales. Esto redefine las condiciones de competitividad para países como Perú, ya que torna irrelevante el intento de competir con China o India sólo en base a bajos costos laborales.

Un ejemplo de lo expuesto en el párrafo previo, es que cuando se abren los mercados de EE.UU. en el 2005 a las importaciones de confecciones de China, las exportaciones de confecciones de Perú resisten muy bien la competencia de China en mercados de EE.UU. en los primeros seis meses del 2005 —de hecho crecen a un ritmo superior al 25% anualizado contra los primeros seis meses del año previo— por el hecho de que consiguen diferenciarse en calidad, productividad, diseño de producto y nichos específicos de mercados. Son confecciones que utilizan una fibra de algodón de mayor calidad, susceptible de lograr una mejor trama, la productividad es alta para el tipo de actividad, incorporan diseños más sofisticados, y han conseguido insertarse en nichos de mercado específicos que los sustraen de la competencia con las confecciones chinas. El problema potencial es la reacción de países cuyas exportaciones sí han sido afectadas por las de

China —como México y Colombia. Así por ejemplo, si México, Colombia y otros países afectados adoptan para enfrentar la competencia china una estrategia similar a la de Perú, es probable que sí afecten a las exportaciones de Perú.

Bannister (2004) señala la dificultad de medir los costos laborales en China por la cantidad de servicios que recibe un trabajador, pero en un intento que la autora considera una estimación preliminar, concluye que un trabajador en la producción manufacturera china —en los segmentos modernizados que son los productores de exportaciones— tiene en el 2003 un costo laboral de aproximadamente un dólar por hora, y de 1,96 dólares por hora cuando se controla por un índice de precios de paridad del poder adquisitivo. Destaca también que la tendencia reciente es hacia el alza más rápida de los salarios siguiendo la productividad y al aumento de los costos laborales no salariales —por lo que es probable que el rezago entre crecimiento de la productividad y crecimiento de los costos laborales tienda a reducirse significativamente en China hacia el futuro. No obstante, la estimación de Bannister no toma en cuenta que el yuan se encuentra sumamente depreciado, un 50% por encima de su nivel de equilibrio. Si se controla por el desajuste del yuan respecto al dólar, el costo laboral medio en dólares se eleva en 50% y la diferencia con Perú, sobre todo al considerar los costos efectivos y no estándares, se reduce significativamente. Esto confirma que la fuerte diferencia en costos totales unitarios respecto a China, no obedece sólo a los bajos costos laborales de este país, si no a la combinación de ello con un alto crecimiento de la productividad y un elevado tipo de cambio real.

## **B. El costo laboral unitario**

No obstante, más allá de la comparación y discusión respecto a los costos laborales medios, existe un hecho conceptual. El costo laboral por unidad de trabajo —por ocupado, por semana o por hora— no es un indicador apropiado para fines de competitividad. Como ya se expusiera anteriormente, lo que interesa es el producto de los requerimientos de mano de obra por unidad de producto por el costo del trabajo. Y este indicador, o costo laboral por unidad de producto, no es otra cosa que el costo laboral medio dividido el producto por ocupado.

Cuando se adopta este segundo indicador, entonces deja de verificarse que el costo laboral es más bajo en Perú que en muchos otros países, por el deterioro registrado en la productividad en Perú en el período en que otros países registran un rápido aumento de la misma. Así el costo laboral por unidad producida es más alto en Perú que en toda una variedad de países. Pero el factor que explica este hecho es el muy bajo nivel de producto por ocupado registrado en Perú. Como se expuso previamente, el producto por ocupado cae en Perú entre 1975 y 2004, en circunstancias que crece muy velozmente en gran parte de los países cuya competencia debe enfrentar Perú. La brecha entre la productividad externa y la interna se amplía en Perú en 1975-2004, en lugar de reducirse. Y esto es lo que explica la tendencia hacia altos costos laborales por unidad producida. Más aún, esto explica por qué Perú no puede reducir los costos totales por unidad producida en forma significativa.

Lo expuesto previamente se relaciona con la discusión actual en Perú. Uno de los argumentos que se suele esgrimir en Perú para explicar por qué los costos no salariales son una proporción relativamente elevada del salario, es el hecho de que los salarios reales son bajos —lo que manifiesta la intención de compensar vía costos no salariales lo que el mercado no sanciona vía salarios reales. Esto es cierto. No obstante, también es cierto que la productividad ha descendido desde 1978 hasta el 2003, a pesar de su parcial recuperación en 1993-1997, y comenzado nuevamente a recuperarse en 2003-2005. Por consiguiente, desde la perspectiva productiva, los salarios reales y costos laborales reales —incluyendo los costos no salariales— se enfrentan a una realidad: el debilitamiento de la productividad a largo plazo. Es este factor lo que presiona en la dirección de reducir los costos no salariales, hasta tanto sea viable la adopción de estrategias de

aumento de la productividad en las empresas —o que la aceleración del crecimiento conduzca a dicho resultado. En particular, porque la reducción del costo no salarial, en conjunto con otras medidas, hace espacio para que las empresas inviertan en capacitación e innovaciones, y otras medidas para elevar la productividad total en la empresa. De hecho, el ajuste en esta dirección ya comenzó a producirse en 2003-2005, período en que las actividades organizadas, sobre todo las exportadoras, registran aumentos significativos de productividad por el tirón de demanda, mientras los costos laborales no crecen.

### C. Costos laborales unitarios y competitividad

Un segundo aspecto a tener en cuenta, quizás más decisivo, es que el hecho de registrar bajos costos laborales medios, no pareciera ser relevante para explicar la competitividad actual entre países. Si se toma el *ranking* de competitividad de los 103 países analizados por el Foro Económico Mundial en el 2004 y se lo correlaciona con el costo laboral por hora en la industria manufacturera (Chacaltana, 2004b), se detecta inmediatamente que la correlación es negativa.

Ese hecho tiene que ver con dos grandes fenómenos: i) la competitividad avanza en base a diferenciación y diversificación de productos, innovaciones de productos y procesos, mejoras de calidad, ampliación de mercados y aumentos de productividad; ii) para lograr ese proceso es imprescindible contar con una proporción creciente de mano de obra más calificada, razón que explica por qué los países más competitivos gastan más en educación y formación y registran costos laborales más altos.

No obstante, como se verá posteriormente, un costo laboral bajo en relación a la productividad puede ser relevante en una fase inicial de ignición de una estrategia de competitividad —articulado con otras medidas— para poner en marcha un proceso de mejora de la competitividad, mientras madura la aceleración del crecimiento y las políticas deliberadas para aumentar la productividad. Dicho de otro modo, para Perú es actualmente relevante una relación costos laborales/productividad más baja —como se expone en los capítulos VII y VIII— por dos razones: i) para hacer espacio, difundir y consolidar los aumentos de la productividad a nivel micro, iniciados en 2003-2005, y ii) para enfrentar la caída el tipo de cambio real registrada desde el 2004 en adelante, si la autoridad económica no adopta una estrategia distinta en esta materia.

El tercer aspecto que debe considerarse para evaluar el impacto de un descenso en costos laborales es su incidencia en los costos totales unitarios. La participación de las Remuneraciones en el PIB descendió desde 36% en 1986 hasta 23% en 2003. Esto significa que aceptando un 50% de costos no salariales a cargo del empleador, y que los costos efectivos se ubican —como se expuso— en 70% de los estándar, en el 2003 los costos laborales a cargo del empleador eran equivalentes a un 31,4% del PIB. Por consiguiente, su participación en el valor bruto de la producción y en los costos totales por unidad producida en transables era aún menor a dicha cifra. En ese contexto, aun cuando fuera viable una reducción de costos no salariales equivalente a 10 puntos porcentuales, la incidencia sería equivalente a una reducción en costos totales unitarios cercana a 3% —de una sola vez. Pero lo que Perú necesita, dado su atraso en productividad y competitividad, es una mejora en la calidad y una reducción en costos totales unitarios de 2% a 3% por año durante un período largo. Por consiguiente, la reducción de costos salariales no sólo es socialmente conflictiva, si no que por sí sola es totalmente insuficiente respecto a las necesidades de competitividad del país.

No obstante, la conclusión anterior corresponde a un promedio y debe ser situada en el contexto de las tendencias verificadas y esperadas en 2005-2006. Por un lado, las actividades más intensivas en mano de obra, que utilizan también insumos intensivos en mano de obra, sea de pequeña y microempresa, sea de mediana y gran empresa, es indudable que poseen un costo laboral

unitario superior al promedio. Tal es el caso de la industria de diversos tipos de confecciones, que explica casi la mitad de las exportaciones no tradicionales y muchas otras actividades exportadoras no tradicionales. En el caso de la pequeña y microempresa, el uso difundido de contratos en negro o el acogerse al régimen especial de formalización con menores costos no salariales, les permite enfrentar el problema. Lo mismo ocurre para empresas agrícolas para las que existe un régimen especial. En el caso de las empresas medianas y grandes no agrícolas, en las que la presencia de contratos en negro es menor, en ausencia de un alza gradual del tipo de cambio real pueden descansar en dos estrategias: a) mantener el crecimiento de la productividad significativamente por encima de los costos laborales, como ya ha ocurrido en el 2003-2005; b) acceder a un régimen de negociación con los trabajadores que les permitiera reducir en una coyuntura crítica los costos no salariales, para hacer espacio a la inversión en capacitación e innovaciones que les permita instalar un aumento sistemático de la productividad como proceso de ajuste a la competitividad. Lo segundo implica una negociación con los correspondientes *quid-pro-quo*s.

Por el otro, en el 2003-2005 tiene lugar, por primera vez en muchos años, un aumento significativo de las exportaciones no tradicionales, en parte impulsado por el ATPDEA y la decisión de desarrollar otros acuerdos comerciales. Este crecimiento explica una porción significativa del aumento del empleo verificado en las regiones exportadoras, a partir de marzo del 2005. El problema que se enfrenta es que el tipo de cambio real —sobre todo el bilateral con EE.UU.— registra a partir del 2004 una tendencia a la baja, que se espera que continúe en el 2005 y 2006. A ello se agrega, la presión directa e indirecta de la irrupción de las exportaciones de China e India en diferentes mercados —que coloca una presión hacia el alza de la competitividad en países competidores de Perú. Esto tiene lugar antes de que el país pueda construir la institucionalidad y políticas para elevar la productividad. En el 2003-2005, un ciclo favorable de precios en mercados externos y el efecto de la reducción de los aranceles de destino, sirvieron para neutralizar el descenso del tipo de cambio real. Pero es incierto que este ciclo de precios se mantenga para el 2006-2008. Por consiguiente, en la medida que el BCRP no cambie su política o no pueda hacer frente al descenso del tipo de cambio real, es necesario a corto plazo comprimir todos los factores de costos que puedan influir sobre los costos totales unitarios —entre ellos, aumentar la productividad y mantener retrasados los salarios, o reducir los costos laborales no salariales. De otro modo, se pone en riesgo el ritmo de avance de las exportaciones no tradicionales del cual depende una porción significativa del empleo actual y futuro del país.

Finalmente conviene analizar el tema en una perspectiva dinámica: si el desafío es mejorar significativamente la competitividad de las empresas, entonces se trata de un proceso a lo largo del tiempo que permita reducir la brecha de competitividad entre Perú y los restantes países. Hacia el futuro, los países que compiten con Perú seguirán aumentando su productividad y reduciendo costos totales unitarios. En esta perspectiva, sería claramente imposible reducir los costos laborales todos los años durante un período largo, para ganar competitividad. Lo que sí es factible y necesario, es descansar al inicio de este proceso en bajos costos laborales —lo que implica mantener los salarios retrasados respecto al aumento de la productividad o reducir alguno de los costos no salariales actuales— para desarrollar al mismo tiempo una estrategia de competitividad más relevante basada en el aumento de la productividad total de las empresas. Y una vez que el crecimiento de la productividad esté en marcha, mantener los costos reales de factores creciendo por debajo de la productividad —para obtener el efecto sobre competitividad.

En síntesis, la evidencia señala que: i) la atención exclusiva prestada en los años noventa a la reducción de costos laborales por unidad de insumo, no fue suficientemente efectiva para mejorar la competitividad porque no se aprovechó para desarrollar una estrategia de competitividad más comprehensiva, y en cambio sirvió para ocultar las verdaderas fuentes de la competitividad del país; ii) tampoco es una vía significativa en la cual focalizar exclusivamente la estrategia futura de mejora de la competitividad de Perú porque el grueso del descenso en los costos laborales ya tuvo

lugar en 1992-2002; iii) es sí un componente dentro de un conjunto más amplio de políticas para iniciar, poner en marcha y sostener una estrategia de competitividad —como se desarrollará en el capítulo VII y VIII— entendida como un retraso inicial significativo de los costos laborales respecto al aumento de la productividad, para hacer espacio al gasto requerido para instalar una estrategia de aumento sistemático de la productividad; iv) dentro de esa estrategia, el rol esencial le corresponde a las políticas de estímulo a la productividad microeconómica y su entorno, ya que es precisamente en ese campo que Perú registra el mayor atraso; v) la ignición de las decisiones de aumento de la productividad requieren ampliar el margen inicial para la inversión de las empresas en innovaciones, calificación y capital fijo, obtenible, en la coyuntura por la que atraviesa Perú, vía una variedad de caminos, entre ellos, el retraso de los salarios respecto a los aumentos de productividad, como se ha registrado en 2003-2005, o la reducción de los costos no salariales respecto a la productividad vigente, acercándolos al promedio de América Latina.

## D. Capacitación, productividad y costos laborales

Uno de los aspectos paradójales de la experiencia peruana, es que el fuerte énfasis en reducir los costos laborales medios no condujo a un aumento de la competitividad de una intensidad similar. Para captar las causas, conviene recordar que el indicador relevante de competitividad para costos laborales, no son los costos laborales medios si no los costos laborales unitarios. El costo laboral unitario es el producto del costo laboral medio por los requerimientos de mano de obra por unidad de producto. O lo que es lo mismo, el costo laboral medio dividido por el producto por ocupado.

Por consiguiente, el costo laboral unitario se define por el costo laboral medio dividido la productividad aparente. Si se quiere expresarlo en divisas, entonces es necesario dividir el costo laboral medio por el tipo de cambio nominal. Por consiguiente hay tres vías para reducir el costo laboral unitario en divisas: i) reducción de costos laborales medios; ii) aumento de la productividad; iii) aumento del tipo de cambio.

El tema central es que la forma que se elija para incidir en alguna de las vías, no debería repercutir negativamente sobre las restantes. De otro modo el efecto sobre la competitividad se reduce significativamente.

En la experiencia peruana, para reducir los costos laborales se eligió disminuir los costos no salariales y sobre todo, trasladar una proporción de la fuerza laboral hacia contratos más baratos —flexibles o en negro.

El punto relevante es que los dos tipos de contratos más baratos, son también aquellos que desincentivan la inversión en capacitación de las empresas —como se viera anteriormente. Si existiera una relación positiva entre aumento en la inversión en capacitación y aumento de la productividad, entonces se está en presencia de un efecto neto sobre competitividad mucho menor que el medido por el descenso en los costos laborales medios al introducir contratos más baratos, ya que una reducción de costos laborales medios no se manifestaría en un descenso similar en costos laborales por unidad producida, en la medida que la vía escogida —desplazamiento hacia contratos más baratos e inestables— actuaría como un obstáculo al aumento de la productividad. Chacaltana y García (2001) utilizan un modelo *probit* y estiman: i) una elasticidad positiva y de 0,09 entre la inversión en capacitación de las empresas y el aumento de la productividad en la industria manufacturera en Perú; ii) una influencia negativa y significativa de la rotación laboral —explicada por el uso extendido de contratos de corta duración flexibles y en negro— sobre el aumento de la productividad.

Esto significa entonces, que un desplazamiento hacia contratos más baratos que, como se viera en el capítulo III, redujo en los años noventa en un 14% el costo laboral medio, disminuyó

también el crecimiento de la productividad porque inhibió, al hacer crecer fuertemente los contratos flexibles y sobre todo en negro, la inversión en capacitación de las empresas. Por consiguiente, el efecto neto de la reducción de costos laborales medios sobre los costos laborales unitarios, fue mucho menor a la esperada, por su influencia negativa sobre la productividad. Dicho de otro modo, el mismo instrumento usado para reducir costos laborales medios —el uso difundido de contratos más baratos pero mucho menos estables— generó una restricción al crecimiento de la productividad al inhibir decisiones de inversión en capacitación de las empresas. Éste es un tema relevante para tener en cuenta hacia el futuro, para no repetir el mismo error.

## **VI. Ingresos laborales y acceso a la seguridad social**

---

### **A. El comportamiento de los ingresos laborales**

El comportamiento de los ingresos laborales es una expresión de las tendencias en materia de: i) desplazamiento del empleo hacia actividades de menor productividad; ii) desplazamiento de los asalariados hacia contratos de menor costo; iii) lento crecimiento de la productividad en empresas formales; iv) caída del poder de negociación de los asalariados.

Los salarios reales en la industria eran en 1990 equivalentes a un 34,4% de los registrados en 1980. La desaceleración de la hiperinflación induce su elevación hasta aproximadamente un 40% en 1991-1993. A partir de dicho año crecen muy lentamente —aproximadamente un 1% anual acumulado en 1993-2004.

A partir de 1996 el INEI dispone de indicadores de sueldos y salarios urbanos, con cobertura nacional, basados en una encuesta de sueldos y salarios. Del análisis de la información anterior y de esta nueva información, complementada con la de encuestas de hogares se desprenden las siguientes conclusiones:

- i) Los salarios reales en la industria eran en 1990 equivalentes a un 34,4% de lo registrado en 1980, los sueldos reales se situaban en un nivel ligeramente más alto.

- ii) En 1990-2004, los empleados crecen mucho más que los obreros y sus sueldos crecen más que los salarios. Su ponderación en la nómina salarial aumenta entonces no sólo porque sus remuneraciones son mayores a los de los obreros, si no porque su participación en el empleo crece mucho más velozmente.
- iii) El crecimiento de los sueldos reales de los empleados, a nivel urbano, en 1996-2004, alcanza a un 1,7% promedio anual.
- iv) Pero el crecimiento de los salarios reales de los obreros, a nivel urbano, es inferior a 0,4% anual en 1996-2004. En todo ese período, el aumento acumulado es de 2%.
- v) De lo expuesto previamente se deduce que los sueldos y más aún los salarios urbanos se encuentran en el 2004 por debajo del nivel alcanzado en 1980.
- vi) Como lo señala el cuadro 23 del anexo estadístico, existe en el 2001 una diferencia muy apreciable —en torno a 65%— entre el promedio de las remuneraciones urbanas y el ingreso medio de los ocupados informales. Dicha diferencia tiende a cerrarse en el período que la proporción de empleo informal desciende —como en 1992-1997— y a ampliarse cuando dicha proporción crece —1997-2001. Dado que a largo plazo la tendencia registrada es hacia el aumento del grado de informalidad, cabe esperar una tendencia de largo plazo hacia el aumento de la diferencia aludida que es lo que se constata para 1991-2001 en el cuadro 23.
- vii) El mismo cuadro señala un rasgo distintivo del mercado laboral de Perú: los ingresos laborales relativamente más bajos se registran entre los independientes informales, a quienes siguen los asalariados de las microempresas informales —la mayoría de los cuales, como se recuerda, corresponde a asalariados sin contrato laboral.
- viii) El cuadro 24 del anexo estadístico señala la existencia de una diferencia significativa de ingreso laboral mensual por tipo de contrato laboral —que tiende a ampliarse significativamente en 1991-2001. Este proceso explica por qué en el 2001 el ingreso asociado a asalariados sin contrato laboral, es equivalente a un tercio del que percibe un asalariado con contrato estable.
- ix) El cuadro 24 también señala que existen significativas diferencias de las remuneraciones por tamaño de establecimiento. De hecho, es justamente la existencia de diferencias de remuneraciones superiores a las diferencias de productividad, lo que explica por qué el crecimiento del empleo en las micro y pequeñas empresas ha sido tan intenso.
- x) Cuando se controla por educación, se detecta un alza muy significativa entre las remuneraciones de los asalariados con mayor número de años de educación respecto a las de los no calificados, fenómeno que es común a numerosas experiencias de países emergentes.
- xi) Un rasgo destacable es que los salarios reales no crecen significativamente en 2003-2005 a pesar de que en dichos años se inicia la recuperación de la productividad —como se expuso en el capítulo previo, esto debería ayudar para hacer espacio a una estrategia sostenida de aumento de productividad, con salarios creciendo por debajo de la misma.

## **B. El menor acceso a la seguridad social**

Una de las más serias repercusiones de los cambios registrados en el mercado laboral expuestos anteriormente, es el descenso en la cobertura de la seguridad social, tanto en pensiones como en salud (García, 2002b). En este capítulo se analizará como indicador lo acontecido en



seguridad social en pensiones, considerando que la reforma que introduce el nuevo sistema de capitalización desde mediados de los años noventa debería haber inducido una ampliación. No obstante, también se registra un descenso en la cobertura del seguro de salud: de acuerdo a las ENAHO la proporción de afiliados al sistema de salud respecto a la PEA cae en Lima Metropolitana desde 40% a 36% entre 1990 y 2001.

Medida por las encuestas de niveles de vida, la tasa neta de afiliación al sistema de pensiones se reduce de 26,4% de la PEA total en 1990 hasta 11,6% en el 2001. Respecto a la PEA urbana, la caída es del 29% al 22%. Medida por las ENAHO, en Lima Metropolitana la cobertura disminuye desde 40,4% a 34%

El descenso en la tasa neta de afiliación respecto a la PEA total se explica por la reducción de la tasa de afiliación de los asalariados privados (56% a 37%), particularmente significativa en el estrato de microempresas, y de los trabajadores independientes (15,8% a 5,5%) ya que la de los asalariados del sector público aumenta ligeramente en la década

El descenso en la cobertura es en relación a la PEA y también en números absolutos. La reducción en la tasa de afiliación respecto a la PEA detectada por las ENAHO no se debe sólo al rápido aumento de la PEA urbana. Las mismas encuestas registran un descenso en valores absolutos de 1,87 millones a 1,76 millones de activos afiliados —en el sistema público y privado. La misma fuente señala que un 90% de los afiliados son trabajadores formales y 10% informales. De los afiliados formales, un 95% son asalariados formales. Los registros del sistema privado de pensiones colocan el total de afiliados en torno a 1,9 a 2 millones para el 2000, pero existe una sobre enumeración de afiliados en dichos registros —por la tendencia a volver a inscribir con un registro distinto a los trabajadores que cambian de empresa y de empleo.

La caída en la tasa de afiliación de asalariados privados, es consistente con los efectos del cambio en la composición del empleo hacia asalariados en microempresas informales, y, sobretudo, con el rápido aumento de los asalariados privados sin contrato. Ambas categorías de asalariados (sin contrato e informales) se superponen y son también las de menores ingresos urbanos y mayor inestabilidad.

Adicionalmente, cabe esperar que la mayor inestabilidad contractual, debido a la difusión de los contratos en negro y flexibles, y sus efectos sobre los lapsos de desempleo y rotación laboral, contribuyen a explicar el debilitamiento de la asiduidad de las cotizaciones.

Finalmente, coincide en la misma dirección el descenso en la participación del empleo en mediana y gran empresa —los estratos donde la evasión y elusión son menores. El descenso en la tasa de afiliación de trabajadores independientes, es consistente con el hecho de que el aumento de la proporción de ocupados informales independientes en la PEA urbana es acompañado por un rápido empobrecimiento del empleo independiente informal. Hacia el 2000, aproximadamente un 80% de los independientes informales son pobres.

Finalmente, el aumento de la tasa de afiliación de asalariados públicos es significativo, pero cabe recordar que el empleo público se reduce de 12% a 8% del empleo urbano en la década, lo que mediatiza su impacto. Como se desprende de lo expuesto, las tendencias en materia de afiliación registradas por las ENAHO son coherentes con los principales rasgos del proceso de ajuste del mercado laboral en los años noventa.

- **¿Cuánto del descenso de la tasa de afiliación se explica por las tendencias del mercado laboral?**

Una aproximación gruesa es adoptar indicadores que resumen el desempeño del mercado laboral —como la proporción de trabajadores que permiten una afiliación y cotización asidua. El cuadro 25 del anexo estadístico señala algunos antecedentes al respecto.

La primera columna del cuadro 25 registra a los asalariados —privados y públicos— y los independientes afiliados al sistema de pensiones. La segunda registra sólo a los asalariados con contrato —cualquiera fuera el mismo— y excluye a los asalariados sin contrato. La tercera, incluye a los asalariados con contratos laborales de una duración de un año o más —y excluye por lo tanto a los asalariados con un contrato inferior a un año y a los asalariados sin contrato. Los registrados en esa columna son los que realmente pueden afiliarse y cotizar con cierta asiduidad. La cuarta columna registra a los asalariados e independientes por encima de la línea de pobreza *per capita*. La segunda y tercera columna tratan de situar el principal problema económico e institucional que se enfrenta en el mercado laboral: gran proporción de asalariados sin contrato —que inhibe afiliación— y con contratos de muy corta duración —que afecta asiduidad de cotizaciones.

Dado que como ya se expusiera, la tasa de afiliación de los asalariados públicos es elevada, conviene centrar la atención en los asalariados privados y en los independientes. En el año 2000, a nivel del Perú Urbano, se registraban 2.528 miles de asalariados privados. De ellos, sólo 928 mil estaban afiliados al sistema de pensiones, lo que implica una tasa de afiliación bastante baja, de 37% para el Perú urbano.

Pero al considerar las columnas dos a cuatro, se constata que los asalariados privados afiliados representaban un 69% de los asalariados privados con contrato, un 87% de los asalariados privados con contratos de una duración de un año o más, y un 78% de los asalariados no pobres (conviene tener en cuenta que el margen de expansión potencial de la cobertura se agota bastante antes de alcanzar los niveles de pobreza).

Las tasas de afiliación sobre estas categorías redefinidas de asalariados son entonces relativamente elevadas y el espacio potencial para nueva afiliación bastante más reducido. De hecho el cuadro está reflejando el hecho de que las AFP afiliaron antes a los asalariados de empresas más grandes —ya que el costo de identificación y afiliación es así menor. Pero hacia el 2000, la cobertura de afiliación estaba bastante cercana a los máximos que permiten los ocupados con capacidad de afiliación —casi un 90% de los asalariados con contrato laboral de un año o más.

Esto está señalando que el efecto del desplazamiento de asalariados hacia microempresas informales y hacia contratos en negro o de duración inferior al año, explica un alto porcentaje del descenso de la cobertura registrada en 1990-2000.

En el caso de los independientes afiliados, ellos representan un 14,5% del total de independientes al nivel del Perú Urbano. La tasa de afiliación se eleva a casi 20% cuando se considera a los independientes no pobres —conviene recordar que los independientes no pobres y no afiliados son en su mayoría de bajos niveles de ingreso.

Lo expuesto pareciera sugerir que de mantenerse las actuales tendencias e institucionalidad del mercado laboral, la expansión del sistema de pensiones en términos de nueva afiliación de asalariados privados enfrenta un margen relativamente reducido, determinado por el crecimiento anual de asalariados con contratos de un año o más. En verdad su posibilidad de expansión depende de la afiliación de independientes de menores ingresos —lo que implica un cambio en el tipo de producto ofrecido por las AFP.

Dicho de otro modo, el desplazamiento de mano de obra hacia microempresas o empleos independientes informales, el alto grado de precariedad contractual del mercado laboral y la estrategia de minimización de costos laborales por hora a través de contratos más baratos y de corta duración, condujeron a una significativa evasión y elusión de las leyes laborales y sociales, que repercutió en un descenso relativo y absoluto en la cobertura de la seguridad social en pensiones.

## VII. Competitividad, inversión y mercado laboral

---

### A. Introducción

La dimensión y profundidad de los problemas de empleo enfrentados por Perú, señalan que el sólo uso de políticas activas hacia el mercado laboral es insuficiente para una solución al problema —lo que no implica destacar su relevancia en el contexto de una estrategia más comprensiva. Las políticas activas del mercado laboral están diseñadas para incidir sobre un 5% a 10% de la PEA, no para superar desajustes de 30% o 50%. Ellas son importantes y pueden contribuir positivamente, pero con un enfoque diferente al registrado en Perú en 1990-2004.

Como ha sucedido con otras experiencias latinoamericanas, Perú se integró en 1980-2004 mucho más plenamente a los mercados financieros internacionales —a través del endeudamiento externo y la entrada de capitales de corto plazo— que a los mercados comerciales externos. Este desajuste impregna muchas de las decisiones de política económica y es por lo tanto necesario corregirlo gradualmente —fortaleciendo la inserción comercial externa.

Perú sigue siendo una economía muy intensiva en *commodities*. El rasgo previo se contrapone con las tendencias de las exportaciones mundiales. Svarzman (2004) señala claramente que el crecimiento más rápido de las exportaciones mundiales está siendo registrado por productos y servicios de alta tecnología, tecnología intermedia,

baja tecnología y manufacturas intensivas en recursos naturales, mientras que las exportaciones primarias, extractivas y agropecuarias, son las de menor crecimiento en 1990-2002. En esa perspectiva, Perú se estuvo alejando de las corrientes más dinámicas del comercio mundial en 1990-2002, lo que implica perder fuentes de dinamismo por el lado de la demanda. No obstante, esto cambia en el 2003 y 2004 por el efecto de la fuerte expansión de la demanda de China sobre las exportaciones de *commodities* de Perú, que sirvió para expandir la economía —pero no para aumentar la productividad en transables no extractivos y generar empleo de calidad al ritmo requerido.

La expansión sistemática de *commodities* no constituye un modelo para la transformación productiva de Perú a largo plazo, pero puede ser la base generadora de recursos para ese propósito. Es difícil que Perú transite directamente hacia una economía competitiva basada en el conocimiento, las capacidades y la innovación. Es más viable que pueda continuar diversificando su producción y exportaciones no tradicionales, hacia bienes y servicios con un mayor contenido de valor agregado, descansando en innovaciones importadas y capacitación, sin abandonar la explotación de recursos naturales, como fase previa a una economía más intensiva en innovaciones y capacidades.

La concentración de las exportaciones en *commodities*, la inestabilidad del sistema político, y los *shocks* financieros externos, son los tres factores que explican la mayor volatilidad del crecimiento —de la inversión y del producto— y las más intensas fluctuaciones a que están sujetas las economías andinas (Malik, 2002).

## **B. Un rasgo distintivo**

El ser una economía intensiva en *commodities* plantea varias consecuencias para el mercado laboral. En los períodos de declinación de los mercados de *commodities*, existe un efecto contractivo macroeconómico amplificado por la reducción de crédito externo que suele incluso anticiparse al efecto de la caída de los mercados. Ambas tendencias afectan entonces no sólo a las actividades extractivas, si no a las de transables no extractivos y a las del resto de la economía, debilitando así el desempeño del mercado laboral. En los períodos de auge, el incremento de las exportaciones contribuye indirectamente a dinamizar el mercado interno, pero el rápido aumento del ingreso de divisas presiona sobre el tipo de cambio real, comprimiendo la rentabilidad de las actividades transables no extractivas y frenando decisiones de inversión en ellas —lo que se transmite también el resto de la economía.

En consecuencia, una economía productora de *commodities* plantea al operar un sesgo en contra de las actividades transables no extractivas, tanto en el auge como en la declinación de los mercados de productos extractivos, con el consiguiente impacto negativo sobre el mercado laboral. Es relevante entonces compensar ese sesgo.

En ese contexto, el tipo de cambio real puede ser de equilibrio —como sucede en Perú— y sin embargo ser insuficientemente competitivo como para generar la rentabilidad necesaria para inducir decisiones de inversión privada potentes y sostenidas en transables no extractivos. En consecuencia, esto afecta la creación potencial de empleo de calidad en todo el conjunto de actividades ubicadas en transables no extractivos —desde la agricultura, la industria manufacturera y la agroindustria de exportación, hasta el turismo y las exportaciones de software.

Un tipo de cambio real no competitivo para inversiones privadas en transables no extractivos, conduce a orientar la inversión privada hacia extractivos y no transables. Dado que la inversión en minería, gas, hidrocarburos o pesca industrial, requiere de un gran nivel de capital y tecnología, no es accesible a la mayoría de los inversionistas peruanos, y por ende la inversión local

tiende a orientarse hacia no transables. Pero la inversión en no transables no puede sostener por sí sola, a largo plazo el crecimiento del empleo de calidad. En 2003-2005, fue factible compensar un tipo de cambio real insuficiente, con los acuerdos de comercio, un ciclo de precios favorable para las exportaciones no tradicionales, el descenso de los aranceles de destino, y el retraso de los salarios y costos laborales reales respecto a la productividad. Pero es difícil esperar que estos cuatro factores sigan presentes con la misma intensidad en 2006-2010. Por consiguiente, pasa a ser necesario revisar la política cambiaria, o introducir medidas que reemplacen el efecto positivo del tipo de cambio real sobre la rentabilidad en transables

Se genera así un contexto en el que aún en períodos de rápido crecimiento de las exportaciones de *commodities*, sólo es factible el desarrollo de actividades en transables no extractivos capaces de generar su rentabilidad presionando sobre los costos laborales y sin usar mucho otros recursos de inversión, lo que implica creación de empleo pero de mala de calidad y productos de baja productividad y escaso valor agregado. Se induce así un sesgo hacia la creación de empleo de baja calidad en actividades de baja productividad.

### C. El crecimiento de la inversión y del empleo

Dado que el crecimiento a mediano plazo del empleo de calidad depende estrechamente del ritmo de expansión de la capacidad productiva y su composición, el tema se traslada entonces a qué acciones de la política económica de mediano plazo tendrán una mayor incidencia sobre el crecimiento y diversificación de la inversión privada.

En una economía pequeña, abierta, con 70% el empleo en actividades de muy baja productividad, la capacidad del mercado interno para inducir un fuerte crecimiento de la inversión privada es muy limitada y enfrenta rápidamente la restricción de divisas. El tema entonces es como diversificar y acelerar las exportaciones y articular a ella la producción competitiva de importaciones y la de no transables.

En general, en un período determinado pueden estar operando diferentes restricciones sobre el crecimiento de la inversión. En la experiencia de Perú, los dos factores que parecieran estar incidiendo más para obstaculizar un crecimiento muy rápido de decisiones de inversión en transables no extractivos, son: i) el grado de incertidumbre, en buena parte explicado por la inestabilidad del sistema político y que en el capítulo II se expuso como “ruido político” (Cuba, 2004a y 2004b); ii) el atraso en materia de competitividad que registra Perú en relación a los países con los cuales debe competir actualmente o deberá competir en el futuro. Entendiendo competitividad como la capacidad, condiciones y proclividad —de un país y sus empresas— para colocar bienes y servicios en mercados externos y enfrentar en el mercado doméstico, la colocación de bienes y servicios por parte de otros países.

El primer tema está fuera de las posibilidades del presente trabajo. Con respecto al segundo tema, en una economía recién abierta al exterior, que registraba muchos años de atraso, en la que no se implementó una estrategia deliberada de mejora de la competitividad, en un contexto en que la mayoría de sus competidores registraron significativos avances en ese campo, cabe esperar que la débil competitividad relativa de las empresas y del país afecte decisiones de inversión privada, y que ello opere como restricción.

Dicho de otro modo, es la débil competitividad que incide a nivel microeconómico lo que está operando como una de las principales restricciones al crecimiento rápido de la inversión. La débil competitividad microeconómica se manifiesta en bajas tasas de rentabilidad, en relación a las que pueden obtenerse en otras economías —desarrolladas o emergentes— y por esa razón afecta decisiones de inversión.

El desafío es entonces el gradual desarrollo de la inversión privada en transables no extractivos —agricultura, agroindustria, industria, turismo y otros servicios exportables— al cual puede articularse la inversión en no transables. Para poder ampliar y diversificar la producción de bienes y servicios de mayor valor agregado, más intensivos en empleo de cierta calificación y generadores de eslabonamientos hacia atrás y hacia delante que contribuyan a crear empleo indirecto.

## **D. Los determinantes de la competitividad microeconómica**

Es importante diferenciar los factores que inciden en la competitividad a mediano y largo plazo de aquellos que influyen en la ignición de un proceso acumulativo de mejora de la competitividad.

A largo plazo, dado el contexto de la experiencia peruana expuesto en los capítulos precedentes, los principales determinantes de la mejora de la competitividad a nivel microeconómico, son:

- i) los factores que inciden sobre el aumento de la productividad de todos los recursos a nivel microeconómico y con ello permiten significativas mejoras de calidad, diversificación de productos y reducción de costos totales unitarios;
- ii) una evolución de la rentabilidad en transables no extractivos que permita durante una primera fase de ignición, la expansión de decisiones de inversión en transables no extractivos;
- iii) la ampliación y diversificación sistemática de mercados externos;
- iv) la reducción de los costos transaccionales que afectan a las actividades exportadoras y competidoras con importaciones.

Perú ha avanzado significativamente en el pasado inmediato en el tercer tema, y ha registrado mejoras importantes aun cuando parciales, en los restantes tres temas en el ámbito de exportaciones no tradicionales del sector agrícola, agroindustrial e industrial —confecciones manufacturadas y otros productos— cuyos positivos resultados sobre el empleo comienzan a percibirse en el 2005.

La estabilidad macroeconómica no basta para impulsar los recursos del país hacia una mejora de la competitividad. El ajuste espontáneo de los mercados a esa estabilidad macroeconómica no genera por sí solo ni las tasas de aumento de la productividad requeridas para hacer más competitivo al país, ni las tasas de crecimiento de la inversión privada al ritmo requerido para comenzar a solucionar el problema del mercado laboral. Es necesaria una estrategia deliberada, con políticas macro, meso y micro convergiendo en la dirección de mejorar la competitividad —para remover la restricción principal.

La definición de un curso estratégico, en una experiencia como la de Perú, contribuirá a señalar un rumbo, generar consensos y darle estabilidad al sistema político. La ausencia de prioridades en las acciones, como se ha demostrado en el pasado reciente, contribuye a la inestabilidad. Una estrategia que haga énfasis en mejorar la competitividad, social y políticamente asumida, reducirá una de las principales restricciones al crecimiento de la inversión privada en transables no extractivos y permitirá articular en torno a ella el crecimiento de la inversión en no transables. Por esa vía se busca acelerar el crecimiento de la inversión privada y reiniciar así el proceso de transferencia de fuerza laboral hacia actividades de mayor productividad —que en la experiencia de Perú se interrumpió entre 1980 y 2003. Ésta es la condición necesaria —no suficiente— para ir mejorando gradualmente otros aspectos claves del mercado laboral —como una mayor proporción de empleo estable y un descenso del empleo en contratos en negro,

una ampliación de la cobertura de la seguridad social en salud y pensiones, un mejor acceso a educación y formación, una mayor capacidad de negociación, etc.

En los párrafos siguientes se analizan las políticas orientadas a elevar sistemáticamente la productividad a nivel microeconómico, la reducción de los costos transaccionales, y la ampliación de mercados externos —el tema de las condiciones iniciales de rentabilidad y la política de tipo de cambio real será desarrollada posteriormente. Es muy relevante destacar que en el enfoque propuesto, el mercado laboral no es sólo visualizado como un objetivo para lograr un crecimiento rápido del empleo de calidad y una reducción de la precariedad laboral. Es también un actor ya que los cambios que se proponen en párrafos posteriores, en diferentes aspectos del funcionamiento actual del mercado laboral, son una parte importante para el desarrollo de una estrategia de competitividad.

Es relevante señalar que en el primer semestre del 2005, el Ministerio de la Producción consigue colocar en la agenda una estrategia de competitividad que se orienta en la dirección antes citada. Es probable que con el transcurso del tiempo, si este enfoque es avalado, se consiga establecer una estrategia de competitividad comprensiva que no descansa sólo en reducción de costos laborales.

## **E. Las políticas para elevar la productividad a nivel microeconómico**

### **1. El enfoque**

Es importante destacar que el resurgimiento del interés en el aumento de la productividad desde el punto de vista de la competitividad, se asocia en América Latina a la reacción verificada en el pasado reciente y en la actualidad, hacia los enfoques que recomendaban sólo la reducción de los costos laborales por unidad de trabajo. Prestar atención a los costos laborales no es errado. Lo que lo transforma en errado y genera toda una gama de consecuencias, es suponer que ésta es la principal o única vía para mejorar a mediano plazo la competitividad. Al hacerlo así, exigen un ajuste del mercado laboral muy drástico —que es innecesario cuando el ajuste a competitividad es desarrollado a través de una gama de medidas.

La percepción de que el enfoque de costos laborales por unidad de trabajo no era el relevante para fines de competitividad, y que generaba situaciones de mayor precariedad social, llevó a la propuesta de elevar la productividad del trabajo, para reducir los correspondientes costos laborales unitarios.<sup>2</sup>

García (2002b y 2004f) señala que lo significativo para la competitividad es el aumento de la productividad de todos los recursos a nivel de las empresas, que permite mejorar calidad y reducir costos totales unitarios, que son los relevantes para fines de competitividad. En el anexo 2 se presenta la vinculación entre el aumento de la productividad total a nivel microeconómico, y la reducción de costos totales unitarios.

El descansar en un enfoque de aumento de la productividad total y calidad a nivel de empresas para lograr mejoras de competitividad, no es casual, y responde al hecho de que, desde mediados de los años setenta en adelante, la revolución tecnológica más profunda que recuerda la historia permite disponer de una amplia variedad de innovaciones, para un país que registra un estancamiento de tres décadas en el crecimiento de la productividad. La principal ventaja adquirible para Perú, es justamente poder acceder a innovaciones de última generación y/o de

<sup>2</sup> Véanse entre otros: Amadeo y Camargo (1996); García (2002b y 2004f); Chacaltana (2004).

menor costo, para la transformación y aprovechamiento de sus recursos naturales. Es este factor el que le permitirá reducir significativamente el plazo histórico para disminuir la brecha de productividad con otros países. El tema es si debe esperar que esto sea fruto del ajuste espontáneo de los mercados, o como en muchas otras experiencias de países emergentes, desarrollar las políticas públicas y privadas que permitan difundir más aceleradamente el acceso a estas innovaciones.

En este sentido, los países desarrollados y emergentes que han alcanzado una fase avanzada de competitividad, se caracterizan por haber transformado en endógeno el ritmo de incorporación de innovaciones en su proceso de crecimiento (Romer, 1991b), que es la base esencial para lograr aumentos sostenibles de productividad total. El concepto de endógeno se entiende aquí en el sentido de que las estrategias de competitividad de las empresas, descansan crecientemente en innovaciones para ganar mercados lo que implica ampliar la inversión en capital fijo, innovaciones y capital humano. En consecuencia, cada mejora de la competitividad para ampliar o sostener mercados y utilidades, requiere de innovaciones y cada ola de innovaciones requiere de un aumento de la inversión, y con el tiempo, al perderse el efecto sobre la competitividad relativa, volverá a demandar nuevas innovaciones. En esta perspectiva, las innovaciones son parte endógena del proceso de crecimiento, lo que significa que son una consecuencia de las estrategias deliberadas adoptadas por las empresas frente a la evolución de los mercados y también de los gobiernos frente al desafío de la competitividad. Las políticas deliberadas, públicas y privadas, cumplen un rol relevante en este proceso. Uno de los temas centrales es la construcción de la estructura institucional, Porter (2003), que facilite y estimule ese proceso (Rodrik, 2003). En este proceso, el crecimiento de la productividad no es sólo el resultado de la aceleración del crecimiento económico, si no de las políticas deliberadas públicas y privadas para acelerar la adopción de innovaciones de producto y proceso, blandas y duras, que se asocian a una estrategia de diferenciación y desplazamiento hacia nuevos productos. Es este hecho, lo que establece la relevancia de las políticas hacia el aumento de la productividad total a nivel microeconómico.

En un enfoque como el descrito en los párrafos anteriores, la expansión sostenida de la productividad a mediano y largo plazo necesaria para ir cerrando la brecha con los países competidores, implica poner atención en: a) la productividad total a nivel micro en transables no extractivos, debe crecer más rápido que en los países competidores para cerrar la brecha; b) la productividad total micro en transables no extractivos debe crecer más rápidamente que en no transables domésticos, para reorientar recursos; c) el crecimiento del costo de los factores en términos reales debe ser inferior al crecimiento de la productividad en esas actividades; d) debe tener lugar un crecimiento de los mercados en las líneas cuya productividad está creciendo al ritmo requerido para que la misma se concrete.

Un aumento de la productividad total, a nivel micro, que no sea sobrepasado por el incremento de costos de factores por unidad de insumos, reducirá los costos unitarios totales aumentando la tasa de rentabilidad, o permitirá un traslado parcial de esa mayor rentabilidad a precios y mejoras de calidad. En ambos casos, implica una mejora de la competitividad.

## **2. Las políticas para el aumento de la productividad microeconómica de todos los recursos**

Dada la experiencia de Perú, en 1990-2004, cuatro de los principales —no únicos— ámbitos de acción son:

a) Los factores que determinan el entorno microeconómico que incide sobre la productividad en las empresas, como infraestructura física, calidad de los recursos humanos, infraestructura para el desarrollo e incorporación de innovaciones, marco jurídico y ecuanimidad



judicial, buen funcionamiento del sistema financiero, marco regulador para la inversión, institucionalidad para los mercados y para la productividad, incluyendo la laboral; incentivos a la competitividad, intensidad de la competencia a nivel doméstico, etc., que inciden sobre decisiones de inversión. A ello debe agregarse los factores que determinan la ampliación permanente de mercados externos que opera alineando la competitividad interna con la requerida en dichos mercados.

b) Los factores que influyen sobre las estrategias y políticas de las empresas, *cluster* y redes productivas, como naturaleza de la ventaja competitiva, sofisticación de procesos productivos, entrenamiento del staff, estrategia de mercadeo, delegación de decisiones, penetración en mercados externos, capacidad de innovación, grado de confrontación en relaciones laborales, uso de la gerencia profesional, etc.

c) Los factores que facilitan el desarrollo de *clusters*, redes y cadenas productivas, para potenciar su acceso a innovaciones, mercados, adecuación de tipo y calidad de productos, calificación de la mano de obra, prospección de nichos de mercado, etc. para mejorar la competitividad de las empresas que los integran.

d) Dada la gran proporción de pequeñas empresas, los procesos de articulación de la pequeña y microempresa al desarrollo de *clusters* y redes productivas pasan a ser relevantes.

Más adelante, sin pretender ser exhaustivos, se presentan a título de ejemplo seis ámbitos de política, susceptibles de ser expandidos a otros temas prioritarios, para el diseño de políticas meso y microeconómicas para el aumento de la productividad a nivel macroeconómico (García, 2002a y 2004d). Las mismas corresponden a medidas a adoptar fuera del mercado laboral pero que repercuten indirectamente en el mismo. (Las políticas hacia el mercado laboral en la perspectiva de una estrategia de competitividad, se plantean en el capítulo VIII siguiente). Entre las primeras se encuentran i) el mejoramiento de la infraestructura productiva; ii) la mejora de la calidad y de la educación; iii) la política para potenciar la adopción de innovaciones; iv) el desarrollo de *clusters*, redes y cadenas productivas; v) el fortalecimiento del marco jurídico y las decisiones judiciales; vi) las políticas de promoción de exportaciones con efecto sobre la productividad.

Cabe destacar que en el 2004-2005, tanto el Ministerio de la Producción como el Ministerio de Comercio Exterior, lideran un proceso de propuestas de políticas que va desarrollando un enfoque más comprensivo de la competitividad, muy cercano a lo planteado en este capítulo y en el capítulo IX. En particular, el Ministerio de la Producción elabora en el 2004 y publica en el 2005 el primer Plan de Competitividad, cubriendo los temas de *clusters* y cadenas productivas; innovación y productividad; asociatividad; calidad y normalización; temas ambientales de la industria y medidas para acelerar la inversión privada (Ministerio de la Producción, 2005).

## **F. Las medidas para elevar la productividad micro que inciden fuera del mercado laboral**

### **1. Infraestructura productiva y concesiones**

Un aumento sistemático de las exportaciones no extractivas y sustitución competitiva de importaciones, requiere de un significativo mejoramiento de la infraestructura productiva, de puertos, aeropuertos, autopistas, caminos, comunicaciones, transporte, energía, etc. En particular, conviene recordar que el grueso del aumento de las exportaciones proviene de diversas regiones del interior del país, y no de Lima, por lo que el acceso para las mismas de puertos, aeropuertos, autopistas, comunicaciones, etc. es vital para mantener sus costos competitivos con otros países.

La situación actual de Perú es de considerable atraso en este ámbito. El país registra grandes carencias en autopistas, carreteras y caminos, escasa densidad de vías férreas y falta de equipamiento y altos costos de operación en puertos y aeropuertos. La débil infraestructura productiva dificulta una inserción externa eficaz y encarece los costos de las empresas. Así por ejemplo, en el puerto del Callao, el principal del país, se mueven 15 contenedores por hora en comparación con 60 en otros puertos de América Latina. El costo es por lo tanto, mucho más elevado que otros puertos de la región —y el tiempo insumido es más del doble. Recién en marzo del 2005 el Congreso Nacional aprobó el plan de desarrollo portuario, que contempla la entrega de los puertos del país a operadores privados.

Un estudio relativamente reciente, IPE (2002a), comprueba que la ampliación de la infraestructura contribuye decisivamente a mejorar la productividad y competitividad de las empresas. Un segundo estudio del IPE establece que si Perú deseara acercarse a una infraestructura productiva equivalente al promedio de Colombia y Chile en el 2002, debería invertir aproximadamente 18.200 millones de dólares estadounidenses en los próximos años (véase cuadro 26 del anexo estadístico). Dado que es imposible tal inversión en un plazo corto, si este esfuerzo se desplegara durante 10 años, representaría, en promedio, el 3,4% del PIB durante diez años, casi el doble de la inversión pública actual. Esta magnitud señala, claramente, que el Estado no posee hoy día los recursos financieros, materiales y humanos para enfrentar el desafío —y tampoco los recursos técnicos y humanos. Por consiguiente, como lo han hecho muy variadas experiencias, este tema debería ser afrontado a través de licitaciones y entrega en concesiones al sector privado.

La mejora en la infraestructura productiva incide sobre la creación de empleos de dos maneras. La primera y quizás más importante es el aumento de la productividad de las empresas y la reducción de costos transaccionales y costos totales unitarios derivada de las mejores facilidades de infraestructura, lo que aumenta así la rentabilidad y competitividad, y estimula decisiones de inversión y empleo.

La segunda vía emerge de tener en cuenta el impacto directo e indirecto sobre el empleo. El aumento de la inversión en infraestructura productiva que se citó como ejemplo para Perú en un párrafo previo, posee un impacto sobre el empleo en el período de construcción de la misma. Dicho monto representa un impacto directo equivalente a aproximadamente 250 mil empleos de un año de duración, desplegados en un decenio. A ello se le agrega un impacto indirecto de aproximadamente 700 mil empleos indirectos, de un año de duración promedio. Se observa entonces, que sólo este esfuerzo podría absorber durante diez años, el crecimiento de una porción significativa del incremento anual de la PEA.

En el pasado reciente, tanto durante la Administración Fujimori como los dos primeros años de la Administración Toledo, el énfasis fue en la privatización de empresas públicas, pero no en establecer un buen sistema de concesiones al sector privado para nuevas inversiones orientadas a superar el déficit de infraestructura para competir. Esto es particularmente relevante en un país en el que el sector privado dispone de capacidad productiva y tecnología para enfrentar un vasto plan de infraestructura para la competitividad.

Finalmente, cabe destacar que aun cuando se avanzó en privatizaciones, y en la regulación de servicios como el telefónico y la distribución de energía eléctrica, el Estado peruano debe desarrollar su capacidad de regulación para los restantes servicios privados relevantes para la infraestructura productiva. Sería importante avanzar en la construcción de capacidades para las futuras entidades reguladoras, para lograr una mayor eficacia y cobertura. La estabilidad de un marco regulador es también un factor clave para inducir inversiones en este ámbito.

## 2. La mejora de la calidad de la educación básica

El tema de calidad de la educación ha sido objeto de atención en el pasado reciente, aun cuando no en la profundidad requerida para avanzar decisivamente en este ámbito. A pesar de que todos los partidos políticos y organizaciones gremiales que participan en el Acuerdo Nacional, establecieron explícitamente una meta al respecto. Es relevante recordar que, para este trabajo, el tema es la mejora de la educación en aquellos aspectos relacionados que permitan un nítido impacto sobre la productividad. Esto último supone alcanzar la calidad de la educación requerida para poder asimilar y utilizar innovaciones. Como se expuso en el capítulo IV, el tema aquí es priorizar el gasto, organización, incentivos y currículum, que conduzca a fortalecer la capacidad y proclividad de “aprender a aprender”. La disponibilidad creciente de mano de obra suficientemente calificada como para asimilar las innovaciones es un tema esencial para el aumento de la productividad.

Siguiendo el diagnóstico expuesto en el capítulo IV, y a Benavides (2003), entre las medidas a adoptar para fortalecer el progreso de la educación básica, además de los énfasis curriculares se destacan las siguientes:

a) Continuar los avances en materia de políticas educativas logradas en el pasado inmediato y buscar opciones para garantizar que los cambios de administración política no discontinúen dichos avances.

b) Continuar la ampliación del gasto público en educación, para elevarlo desde el 3,2% del PIB hasta alcanzar la meta del 6% consensuada en el Acuerdo Nacional.

c) Mejorar el uso de los recursos disponibles, lo que implica redistribuir el gasto en educación por zona geográfica y estrato de ingreso familiar para brindar un mejor acceso.

d) Un punto esencial es la mejora de la calidad de los docentes. Esto implica un paso difícil: mantener la contratación en el número efectivamente necesario y mejorar la calidad promedio de los que queden contratados. Esto implica dejar de hacer énfasis en aumentar la planta docente como en el pasado, y concentrarse en como lograr una mejor calidad docente. Lo que implica el acceso a reentrenamiento para muchos de ellos.

e) Lo anterior no se puede separar de un apropiado sistema de incentivos: hay que establecer para una planta apropiada, un sistema de remuneraciones más adecuadas. En particular, esto también implica la difusión y adopción de evaluaciones de desempeño, e incentivos salariales correlacionados con desempeño.

f) Fortalecer: i) el diseño y aplicación de estándares que sirvan como metas o referencias para el sistema educativo; ii) continuar, ampliar y mejorar la evaluación de los alumnos conservando procesos que permitan contrastar su rendimiento con el de otros países de América Latina; iii) aplicación difundida de un sistema de evaluación de desempeño docente vinculada al rendimiento de los alumnos.

g) Acelerar el proceso de descentralización, hacia las regiones y municipalidades.

h) Fortalecer los procesos de autonomía escolar con plena participación de los padres de familia. La descentralización mencionada previamente, será sin duda una ayuda para una mayor autonomía escolar.

## 3. Los incentivos y financiamiento de las innovaciones

La aceleración en la adopción de innovaciones es sin duda uno de los planos esenciales para lograr un avance sistemático en la productividad, y desarrollar un tejido de la producción más denso, con nuevas etapas que permitan un mayor valor agregado por unidad de recursos, y con más ponderación de bienes y servicios más intensivos en conocimiento e innovaciones.

En la actual fase de desarrollo de Perú, la importación y adaptación de innovaciones es más viable que la creación doméstica —y sobre las mismas será factible ir desarrollando posteriormente la creación local de innovaciones. El tema es que cualquiera sea su fuente, constituyen una innovación al interior de los países, en la medida que sean incorporadas al mercado —independientemente del hecho de si son o no una novedad en países más desarrollados tecnológicamente. Pero esto requiere de políticas deliberadas, interaccionando en un contexto estratégico. En 1992-2002, sólo se verifica adopción de innovaciones en las empresas extranjeras —generalmente ubicadas en sectores extractivos o de infraestructura— o muy grandes empresas locales, que poseen capacidad propia. No se encuentra nada similar en la mediana y pequeña empresa. Esto comienza a cambiar lentamente en 2003-2005, como consecuencia del rápido crecimiento de las exportaciones y sus requerimientos.

Como se expuso en el capítulo IV, la desarticulación entre las entidades privadas y públicas que actúan en el campo de la prospección, adaptación o generación de innovaciones y el sistema productivo, junto con la debilidad de los principales actores y las limitaciones financieras, se presentan como un rasgo crónico.

Los incentivos a la innovación son, junto con la disponibilidad de líneas de crédito para las innovaciones, dos temas claves para acelerar su adopción en una primera fase estratégica. En Perú, en contraste con una diversidad de experiencias en países más desarrollados y países emergentes, no se registra un esfuerzo deliberado en estos dos ámbitos claves. A pesar de ser el único ámbito en el que la Organización Mundial de Comercio (OMC) acepta la implementación de subsidios —fuera de las situaciones especiales de alto costo de transporte. Por un lado la noción misma de incentivo o subsidio es rechazada dentro de los responsables de las políticas fiscales, por la otra, aún entidades estatales de promoción financiera —como la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)— se guían por el principio de subsidiaridad del Estado frente al sector privado. Lo que coloca en manos del sistema bancario privado la decisión de establecer líneas de crédito para innovaciones.

Por consiguiente, el tema pasa a ser como se establece un incentivo a la adopción de innovaciones en las empresas y que es factible hacer para desarrollar las líneas de crédito para la innovación.

#### **4. El desarrollo de *clusters* y redes productivas**

El desarrollo de la competitividad, y el acceso a innovaciones, información de proveedores, tipificación y calidad de producto, calificación técnica y gerencial, acceso a información de mercados, organización de empresas, etc.; es más viable si las empresas se organizan en aglomeraciones (*clusters*), o en redes o tramas productivas en las que se insertan conjuntos de empresas con objetivos compartidos.

Un *cluster* es una agrupación de empresas con un objetivo común, en un espacio geográfico común. Una red o trama es un conjunto coordinado de empresas de diferente tamaño, con mínimos objetivos coincidentes, que funciona con reglas de relación recíprocas no regidas sólo por el mercado ni centradas exclusivamente en precios, con el liderazgo de una o más empresas grandes.

Es por ello que, además de la política macro y de las políticas micro y meso para generar un entorno favorable a la inversión y elevar la productividad total, es también necesario facilitar el desarrollo de *clusters* y redes e implementar políticas específicas hacia los mismos, para fortalecer su competitividad, y con ello el crecimiento de la inversión privada y del empleo.

Los *clusters*, cadenas y redes son la forma de organización que permitirá acceder a nuevos y mejores niveles de competitividad microeconómica, porque constituyen el espacio por excelencia para acceder a innovaciones de proceso, de insumos, de producto y de organización.

Además, permiten una política más efectiva de cabildeo para obtener del Estado las mejoras de la infraestructura —inversión y operación— que les asegure menores costos transaccionales.

Se van configurando así nuevas formas de organización de la producción en las que las distinciones sectoriales o los enfoques de empresas aisladas son cada vez menos frecuentes y probables.

Los *clusters* constituyen un espacio económico para acceder a servicios y recursos y colocación en mercados, que no sería factible obtener individualmente. La red o trama productiva constituye un espacio económico de creación de competencias e intercambio de bienes y/o servicios que incluye una o varias empresas núcleos, sus proveedores y clientes internos o externos. Sus relaciones internas, materializadas a través de acuerdos o contratos —formales o informales—, contienen no sólo especificaciones acerca de las condiciones financieras y de los precios (de corto plazo) sino que incluyen intercambios —tangibles e intangibles— de flujos de información, experiencias productivas, conocimientos —codificados y tácitos— y estrategias concurrentes de desarrollo a futuro.

Este conjunto de vínculos a lo largo del tiempo crea lenguajes y códigos comunes, facilita los procesos de coordinación, mejora la especialización y división de las actividades y con ello se convierte en un espacio de generación de ventajas competitivas genuino.

En suma, las empresas integrantes de un *cluster* o de una red, encuentran más conveniente la obtención de sus objetivos particulares operando mancomunadamente que haciéndolo de forma individual. En este contexto, los canales generados por las empresas para intercambiar diversos activos intangibles adquieren una importancia especial, pues ellos afectan el desarrollo de competencias en la red; estos canales no sólo comunican a las firmas del *cluster* o de la red con la(s) empresa(s) líderes, sino también con otras empresas y organizaciones con las que interactúan para mejorar sus competencias endógenas. La tecnología de gestión social (organización del trabajo, tipo de supervisión, grado de autonomía, generación de acuerdos consensuados y política de remuneraciones) juega un rol clave en la virtuosidad de la red.

De esta forma, la hipótesis es que, indirectamente, el desarrollo de políticas que mejoren la calidad de las redes o *clusters* en términos de desarrollar localmente determinados eslabones —hoy débiles o inexistentes— ampliar mercado externos, mejorar las competencias técnicas existentes, y, ó avanzar hacia productos de mayor valor agregado y elevar la productividad repercute en mejoras en el empleo de calidad.

La capacidad futura de un país para generar empleos sostenibles y de calidad en una estrategia de competitividad, guarda estrecha relación con la calidad de los *clusters* y de las redes que el mismo pueda desarrollar (y no con la calidad del sector o de las empresas individuales), con el grado de integración de los mismos en términos de desarrollo local de sus productos y componentes, la inserción de sus *clusters* y redes en mercados externos con productos o servicios de valor agregado relevante, el impulso hacia el aumento de la productividad en los mismos; y con la solidez de los vínculos internos a la red o al *cluster*, para transmitir impulsos hacia la innovación, el aprendizaje, y la capacitación, entre las empresas integrantes.

El desarrollo de los *clusters* y redes productivas, es incipiente en Perú, por la elevada concentración de la oferta exportable en un pequeño número de productos primarios extractivos. No obstante, existen ya *clusters* de baja densidad, del algodón, confecciones y espárragos, y están en proceso de desarrollo muchos otros más en torno a diversos productos de exportación no tradicional —esencialmente producción agropecuaria para exportación, muebles y maderas, productos de la pesca o cultivos pesqueros, etc. No existen en Perú redes productivas de alta densidad dedicadas a productos de elevado valor agregado, intensivas en innovación, e insertas en mercados externos de alta potencialidad —aun cuando es probable que la explotación, transporte, industrialización y comercialización del gas genere una de las primeras.

Dos aspectos centrales de las políticas hacia los *clusters* y las redes son: a) profundizar selectivamente el apoyo del sector público y de la sociedad civil para su desarrollo, en ámbitos específicos y áreas concretas en las que dicho apoyo redunde en resultados beneficios para el país, lo que potencia la complementariedad entre sector público y privado para acelerar el crecimiento de la inversión y la creación de empleos —por ejemplo, completando infraestructura vital para el desarrollo de determinados *clusters*, facilitando normas de calidad y tipificación, facilitando su acceso a innovaciones e información de mercados, etc., y b) adoptar las políticas que remuevan los obstáculos que enfrentan los *clusters* y faciliten el desarrollo de los *clusters* y de las empresas núcleos de cada red.

En la perspectiva expuesta, las políticas hacia los *clusters* y las redes deberían concentrarse en remover los obstáculos para el desarrollo competitivo de los principales *clusters* y redes, lo que implica contribuir a elevar la densidad y valor agregado por unidad de recursos de estos *clusters* o redes —aumento de la productividad total del *cluster* o red. Esto no implica la creación de incentivos sectoriales, pero sí políticas deliberadas y selectivas para facilitar su desarrollo, en áreas cuyas repercusiones son esenciales para una estrategia de desarrollo.

## **5. Seguridad jurídica y ecuanimidad del poder judicial**

El tema de seguridad jurídica y ecuanimidad del sistema judicial ha generado ya planteamientos elaborados (sitio electrónico de Transparencia Internacional). Es sin duda uno de los temas fundamentales para generar mayor certidumbre y un entorno favorable al crecimiento de la inversión privada. Es habitual encontrar en este tema propuestas de modificaciones a los sistemas legales, y al marco regulador, transparencia, y responsabilidad del poder judicial.

En la experiencia de Perú, el tema más acuciante es lograr una reforma del poder judicial que reduzca la incertidumbre y corrupción que afecta a todo el sistema de provisión de justicia y no sólo al poder judicial. Éste es un punto particularmente importante, ya que afecta la seguridad de la inversión —en equipos, en capital humano y en innovaciones. El grado de incertidumbre que afecta decisiones de inversión, no sólo es producto de la inestabilidad del sistema político, o del marco regulador para determinadas inversiones. También depende de la credibilidad de un sistema confiable de solución de controversias. La certeza de que las actuales condiciones del poder judicial no satisfacen ese requisito, inhibe la inversión privada y/o aumento su costo para el país.

En el pasado ha habido dos intentos fracasados de una reforma del poder judicial que remueva los obstáculos expuestos. La primera, durante la Administración Fujimori, sucumbió frente a las transgresiones y corrupción inducidas desde algunas esferas del propio gobierno. La segunda, iniciada durante la Administración Toledo, no pudo alcanzar su propósito al enfrentarse con la independencia del poder judicial e insuficiencia de recursos —lo que en la práctica terminó en que los evaluados se hicieron cargo de su reforma.

Existe sin duda un hecho social: en general, las “transgresiones” a la normativa jurídica o al buen funcionamiento del poder judicial suelen ser mayores en las experiencias en los que la misma población acepta que estas “transgresiones” son parte normal del funcionamiento de la sociedad. En la práctica, el punto central es que esa visión tiene un costo para esa misma población.

Hoy día existe información mundial sobre la evolución del contexto normativo y judicial para más de 100 países. Más aún, existen índices de adecuación e independencia judicial, de avance o retroceso de la corrupción, etc. Por consiguiente, la transparencia e información disponibles amplifica un hecho significativo: la aceptación de conductas “transgresoras” tiene un costo social, los inversionistas tenderán a alejarse de países donde no exista seguridad jurídica y judicial, o bien se elevara significativamente el costo de la inversión y de la tasa de retorno requerida para inducirla, para cubrir estas contingencias. Por consiguiente, en ambos escenarios los

transgresores podrán beneficiarse, pero son el país y la sociedad los que registran las pérdidas, cuantificables en menor inversión y empleo o en mayores costos de inversión y menores salarios.

## **6. La promoción de las exportaciones**

### **a) El enfoque.**

El aumento de la productividad inducirá, vía mejora de la competitividad, un crecimiento rápido en la oferta neta de transables no extractivos, en la medida que le permita ampliar la demanda por los mismos a un ritmo elevado. En otros términos, los mercados para transables no extractivos deben crecer a ritmo rápido para que se materialice el aumento de la productividad, del empleo y del producto en transables. Tratándose de una oferta muy pequeña, como la de Perú, en la práctica el tema depende de la velocidad de penetración de mercados externos.

El efecto sobre el crecimiento económico de la expansión de las exportaciones netas de transables no es sólo su incidencia sobre la demanda. El crecimiento de las exportaciones no tradicionales va difundiendo normas, calidades, requerimientos de producto, plazos, criterios de gestión y organización que repercuten en aumentos de productividad. En este sentido, una estrategia exportadora, bien diseñada, induce paulatinamente el alineamiento de las cadenas productivas involucradas en las exportaciones con un impulso hacia el crecimiento de la productividad. En la medida que este proceso se diversifique y difunda, es sin duda una fuente inductora importante de aumentos de productividad.

También es importante percibir 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 difundir sus resultados en numerosas actividades y abarcar un gran número de productos y servicios. Esto además potencia la probabilidad de efectos indirectos significativos originados en el impulso exportador.

El tema fundamental no es sólo elevar el coeficiente de exportaciones/producto, sino superar la debilidad cualitativa de esa inserción. Que como ya se expusiera, implica una diversificación de las exportaciones no tradicionales hacia productos con mayor valor agregado y productividad. Esto implica diversificar las exportaciones, por tipo de productos y servicios, en la dirección de aquellos que brinden mayor procesamiento y valor agregado a los recursos naturales, y de aquellos de baja tecnología, como confecciones, textiles, zapatos, alimentos procesados, etc. que se encuentran al alcance del nivel tecnológico de Perú, como primer peldaño para avanzar posteriormente hacia productos y servicios de mayor complejidad y sofisticación.

### **b) Las propuestas para la promoción de exportaciones**

La ampliación sistemática de mercados externos para un número apreciable de productos y servicios es por lo tanto crucial, y, en la actual situación de Perú, depende de: i) la diversidad de convenios comerciales a través de los cuales se obtiene acceso preferencial —con mayor rentabilidad— a muy diferentes e importantes mercados; ii) la capacidad institucional para identificar y abrir nuevos mercados o nichos de mercados, para productos específicos; iii) el mejoramiento de las capacidades internas en un conjunto de aspectos sensibles para acelerar y diversificar exportaciones; iv) la puesta en marcha de incentivos aceptados por la OMC.

Perú ha confirmado ya que la ampliación de mercados externos en 2003-2005 a través de negociaciones de acuerdos comerciales y decisiones privadas, que buscan nichos de mercado, reducen el arancel de destino y elevan la rentabilidad doméstica, beneficiadas además por un ciclo de precios favorables, se ha traducido en un alto ritmo de crecimiento de las exportaciones no tradicionales en 2002-2005 y en un proceso embrionario de rápida diversificación de las

exportaciones. Lo que se necesita ahora es ampliarlo, consolidarlo y darle continuidad al mismo. Se verá a continuación algunas áreas de política para esa finalidad.

i) Es de particular importancia fortalecer un emprendimiento institucional conjunto más potente que el actual, entre el sector privado y público, para prospectar e identificar mercados externos específicos, ubicar la tipificación y calidad de producto demandado en cada mercado, detectar los posibles obstáculos y difundir esta información internamente. Los países que más avanzaron en este campo lo hicieron a través de una institucionalidad de objetivo público pero con la agilidad del sector privado.

ii) Un factor importante para la promoción de exportaciones, es la difusión de estándares de calidad y tipificación de productos —y procesos— para apoyar una homogeneidad de calidad al nivel requerido por mercados externos. En la actualidad, sólo 2,5% de las empresas tienen una certificación International Organization for Standardization (ISO) de calidad. Esto implica promover procedimientos accesibles de certificación, con credibilidad en el exterior y en línea con los requerimientos de los diversos mercados externos. Ésta es otra área en la que una acción conjunta entre el sector privado y el público, podría generar mejores resultados.

iii) El establecimiento de incentivos a la innovación, para la modernización de economías atrasadas, y de compensación de altos costos de transporte, reconocidos y aprobados por la OMC, puede en la práctica operar como un incentivo a las exportaciones netas de transables no extractivos. Conviene recordar que casi todos los países desarrollados y muchos emergentes tienen, en el nivel local, estadual, o nacional, sistemas de incentivos a la innovación —que inciden sobre el ritmo de adopción, y sobre el aumento de la productividad. Por consiguiente, lo que estaría haciendo Perú es colocarse en un mismo pie de igualdad.

iv) 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. Un tema vinculado también al sistema financiero, es diseñar mecanismos de traslado de recursos apropiados, capaces de atender los requerimientos de crédito de un rápido crecimiento de las exportaciones, sin necesidad de bloquear el acceso al mismo para actividades no transables —evitando lo que se registró en México en 1994-2001, que afectó severamente el ritmo de crecimiento del sector no transable.

v) Un tema vital por sus repercusiones, es la reducción de los costos transaccionales para las exportaciones. La diferencia entre los costos transaccionales registrados en Perú y los de otros países latinoamericanos que han avanzado más en materia de competitividad, es muy alta. Esto implica una atención prioritaria en las concesiones a la gestión privada y eficiente del sistema de puertos y aeropuertos, de autopistas y caminos de acceso, de telecomunicaciones, de un sistema eficaz y rápido de aduanas, y de muchas otras actividades que forman parte del entorno en el cual se apoya un empuje exportador.

vi) La conveniencia de promover el turismo es un tema importante para Perú. Aquí si es posible hablar de promover, porque es una actividad altamente generadora de empleo y divisas, en la que el país ya domina el *know-how* y la tecnología respectiva, y que seguirá creciendo hacia el futuro porque se trata de un servicio con una alta elasticidad ingreso de la demanda en países más desarrollados. Las proyecciones internacionales señalaban antes de los atentados del 11 de septiembre, que el ritmo de expansión del turismo mundial iba a ser bastante veloz en los próximos años. Una revisión conservadora de las estimaciones de la Organización Mundial del Turismo, OMT, sugiere que el crecimiento esperado del turismo mundial, implica duplicar hacia el 2020 el número de turistas registrados en el 2000. En el contexto descrito, América Latina vería duplicar el número de turistas que visitan sus países en los próximos 20 años. Si asumimos que se mantiene constante la participación de Perú, esto implica pasar a una magnitud de 1,8 a 2 millones de turistas, hacia el 2020 —o quizás antes dependiendo del panorama de seguridad internacional.



No está claro que la oferta interna de servicios turísticos permita absorber este crecimiento potencial. Lo que sugiere 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.

vii) Un tema de discusión, es el arancel externo. En la óptica de países que avanzaron más que Perú en materia de exportaciones, un arancel bajo y *flat* tenderá a promover más las exportaciones que un arancel no tan bajo y muy escalonado como el actual. En este plano, son relevantes cuatro reflexiones:

- La primera, que la decisión de una determinada modificación arancelaria, no puede ser independiente de: a) el régimen de tipo de cambio real; b) el aumento previsto en la productividad a partir de las políticas de mejora del entorno de los negocios, estrategias de las empresas y desarrollo de *clusters* y redes; c) la incidencia de otros incentivos, como los subsidios a las innovaciones. En la práctica, el tema es como la interacción de esos cuatro ámbitos, que entre sí, determinan la tasa de protección efectiva sobre la rentabilidad en transables no extractivos y exportables. Por consiguiente, es imprescindible analizar la interacción entre los mismos —y no medidas aisladas.
- La segunda es recordar que el mantenimiento de un tipo de cambio real estable fue acompañado en 1992-2004 por ocho modificaciones significativas al arancel, y la aplicación en muy diversos momentos de diversas sobretasas a la importación, bajo la presión de grupos de productores cuya rentabilidad y posición en el mercado se veía amenazada por la competitividad externa. Esto condujo a la elevación de la varianza de las tasas arancelarias *ad-valorem* por tipo de productos, que supera actualmente el 35%. Cuando se incluyen las sobretasas, la varianza supera el 42%. Por consiguiente, un tipo de cambio real estable fue acompañado en la práctica, por tasas de protección arancelaria variable y cambiante.
- La tercera reflexión es que a medida que se avance, en forma significativa, en materia de convenios comerciales, se tendrán porciones cada vez mayores del comercio exterior de Perú, normados por esos convenios —lo que poco a poco hará cada vez menos relevante el impacto del arancel y las sobretasas.
- La cuarta proviene de observar lo que ya está sucediendo. En la actualidad Perú tiene un arancel *ad-valorem*, promedio ponderado, de 11,9%. Pero este nivel promedio es equivalente a dos años de crecimiento de la productividad media en China, a tres años de crecimiento de la misma variable en Chile, a tres años y medio en Corea del Sur, y a cuatro años y fracción en EE.UU. Esto significa que en promedio, con dos años de crecimiento de su productividad, las empresas chinas están en condiciones de reducir sus costos unitarios lo suficiente como para saltar por encima del arancel —como de hecho ha comenzado a ocurrir desde el 2003. Por consiguiente, la gran importancia atribuida a un arancel externo, se corresponde a una época en que el crecimiento posible de la productividad era muy lento, y consecuentemente el impacto sobre costos de la misma muy bajo. Pero en la actualidad, la realidad ha cambiado —y carece de sentido en las discusiones atarse a un contexto del pasado. Pero si además de un crecimiento rápido de la productividad, los países competidores operan con un tipo de cambio real alto, o una devaluación real significativa, entonces el arancel pasa a ser irrelevante como medida de protección, en meses y no años. Esto implica que la mejor defensa en el mundo actual, es un crecimiento rápido de la productividad en transables no extractivos —y/o un tipo de cambio real elevado.



## VIII. Las políticas hacia el mercado laboral en una estrategia de competitividad

---

En este capítulo se desarrollan las siguientes políticas hacia el mercado laboral relevantes para una estrategia de competitividad y aceleración de la inversión: a) la creación de un sistema de formación laboral y de entrenamiento de pequeños empresarios; b) la institucionalidad laboral para el aumento de la productividad; c) la difusión de prácticas empresariales de aumento de la productividad y calidad hacia la pequeña y mediana empresa (*pyme*); d) la articulación de las *pyme* en *clusters* o redes, y su acceso a recursos para aumentar su productividad; e) negociación por rama o por empresa; f) una mayor flexibilidad del mercado laboral; g) reducción de los costos laborales no salariales; h) protección social; i) indemnización por despido; j) seguro de desempleo; k) inclusión de grupos vulnerables; l) las políticas hacia micro emprendimientos informales; m) el rol del salario mínimo, y n) la reorientación de las políticas activas hacia el mercado laboral.

Es importante destacar para los temas que tienen que ver con la legislación laboral, que en mayo del 2005 el Consejo Nacional de Trabajo, se encontraba analizando un nuevo Proyecto de Ley General del Trabajo, enviado por la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, que modificará la legislación vigente. Aunque se había avanzado mucho en materia de consensos en torno a su revisión, quedaban todavía muchos temas relevantes para la discusión, sobre todo los correspondientes a áreas más sensibles de la legislación, como despido, contratos, costos no salariales, etc.

Por consiguiente, el análisis que sigue a continuación se basa en la legislación vigente, porque no hay manera de predecir los resultados del proceso en marcha. Entre otros motivos, porque el Congreso ha colocado límites estrictos para la presentación del Proyecto de Ley, y existe el riesgo de que si el Consejo no llega a consensos, la Comisión de Trabajo del Congreso presente para su aprobación al pleno, el Proyecto de Ley en la situación en que se encuentra.

## **A. Un sistema de formación laboral**

El problema de las reformas educacionales es que aun cuando puedan ser exitosamente iniciadas hoy, sus resultados comenzarán a sentirse plenamente en el sistema productivo dentro de 10 o 15 años. Ésta es una de las razones por la que es tan importante una política deliberada de modernización de la formación y capacitación laboral, cuyos resultados se dejen sentir en plazos más cortos, mientras maduran las reformas educacionales.

Otra de las razones es que la inversión en educación, formación y capacitación incide sobre el crecimiento de la productividad en la medida que afecte positiva y directamente en factores que contribuyen al aumento de la productividad total a nivel microeconómico. Esto es, que incida específicamente en el aumento de la productividad. No toda la inversión en educación o cumple esta finalidad, ya que la educación posee otros objetivos intermedios legítimos —como brindar oportunidades más equitativas y contribuir al desarrollo cultural de una sociedad. Ésta es una segunda causa por la cual la inversión en formación y capacitación, bien orientada, es prioritaria: porque incide directamente sobre la productividad y, al hacerlo, contribuye a un mayor crecimiento de la inversión y del empleo.

Existen una variedad de experiencias enfoques y estrategias en este campo. Si se dispone de los recursos para esta finalidad, es factible establecer programas públicos para generar mayores externalidades a las empresas. La formación en este caso tiene un costo muy bajo para las empresas y contribuye a elevar la productividad. No obstante, éste no es el caso de Perú en el que el Estado no dispone de recursos para montar un sistema de formación.

Si no se dispone de recursos masivos el tema pasa a ser como se organiza, con muy bajos costos en recursos fiscales, un mercado regulado de servicios de capacitación, con la participación de entidades públicas y privadas, y qué mecanismos, marco regulador e incentivos es aconsejable introducir para estimular una mayor inversión de las empresas en formación laboral. En particular, que amplíen la formación en la empresa. Es importante darse cuenta que en Perú, se hicieron esfuerzos en la dirección de establecer marcos reguladores en mercados de bienes públicos —pero se dejó de lado la modernización y regulación del mercado de servicios de formación y capacitación.

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.

Como se mencionara en el capítulo IV en la actualidad, la formación profesional y capacitación laboral es ofertada en el 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 por las empresas. El mercado de servicios de capacitación en el Perú se caracteriza en la práctica por ser muy disperso y fragmentado por el lado de la oferta, sin mecanismos significativos para adecuarse a las demandas de las empresas, ni en pertinencia ni en calidad.

La propuesta de este trabajo es promover la organización de un mercado de servicios de capacitación y establecer un marco regulador y un sistema de incentivos para este mercado. Para ese propósito se propone:

1. Crear una autoridad reguladora, por ejemplo, el Consejo Nacional de Formación y Capacitación, para separar las funciones de regulación del mercado de aquellas de ejecución o entrega de los servicios. Este consejo sería responsable de:

- a) establecer los criterios y orientaciones esenciales para el mercado de capacitación;
- b) recibir aportes en un Fondo Nacional de Capacitación y prospectar activamente todo otro tipo de recursos internos y externos;
- c) licitar los recursos entre los demandantes de servicios de capacitación —empresas privadas y entidades públicas— 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 la formación por competencias laborales y su correspondiente certificación;
- f) establecer la acreditación y el procedimiento de certificación de pertinencia y calidad de las entidades oferentes;
- g) establecer mecanismos para priorizar la formación en la empresa;
- h) evaluar tendencias esperadas que puedan incidir significativamente en este mercado;
- i) difundir hacia todos los participantes y usuarios de los servicios de capacitación, la calificación obtenida en cada evaluación, en materia de pertinencia y calidad, de cada entidad oferente;
- j) 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.;
- k) promover la formación y capacitación y difundir las prácticas empresariales de gerencia para el aumento de la productividad en la mediana y pequeña empresa.

El consejo actuaría con un directorio, y tendría una muy pequeña secretaría técnica, que operaría en los campos de responsabilidad del mismo o supervisando la subcontratación de sus funciones.

2. El marco regulador, 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, 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 la calidad de la capacitación. La certificación de pertinencia y calidad sería voluntaria para las entidades oferentes, transparentes y difundidas para todos los usuarios activos y potenciales de dicho mercado.

3. 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 y empresas que hayan ganado las respectivas licitaciones.

4. 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 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 (IVA), 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.

5. En general, la posición actual de la veintena de entidades de gran experiencia y calidad, tal como el SENATI y otras entidades e institutos tecnológicos superiores, no se verá afectada negativamente, en la medida que puedan seguir suministrando servicios de capacitación

requeridos por las empresas 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 e influir.

6. El Consejo Nacional de Capacitación debería incentivar por diversos medios, la formación por competencias laborales —formación en las habilidades y conocimientos que son centrales y comunes a diversas posiciones laborales.<sup>3</sup> Para este propósito, debería establecerse un proceso de desarrollo de las competencias y de certificación de las mismas.

7. Para que el mercado de servicios de capacitación opere, además de un marco regulador, es indispensable establecer un sistema de acreditación y evaluación y certificación de pertinencia y de calidad de los oferentes, bajo la responsabilidad del consejo. En este ámbito, una primera tarea sería evaluar y calificar a las instituciones que compiten (o deberían competir) en el mercado de servicios de capacitación en base a 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 necesita 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.

8. Puede procederse en forma similar con la evaluación, calificación y certificación de la calidad de la formación en cada entidad oferente. El mismo consejo sería responsable de la misma, con una organización similar —apoyo de las entidades oferentes y consultores especializados. El proceso de evaluación y calificación, también culminaría con la difusión entre oferentes y usuarios, de los resultados de esa calificación.

9. La formación y capacitación no debe limitarse sólo a asalariados o nuevos entrantes, si no abarcar la mejora de las prácticas empresariales de la pequeña y microempresa. En particular, ofreciendo acceso a entrenamiento para el aumento de la productividad y calidad. Similarmente, el sistema de formación debería incluir un módulo de nivelación educativa mínima, al cual puedan acceder empresas y trabajadores para mejorar la calidad educativa de estos últimos.

10. 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. Un mayor énfasis en formación en la empresa, implica que tanto el sistema de formación, como los incentivos fiscales a la inversión en formación, deberían priorizar adecuadamente la formación en la empresa.

11. La organización de un sistema de formación laboral requiere de incentivos fiscales para que las empresas inviertan en capacitación, sea contratando servicios externos, o más importante aún, para ampliar la formación en la empresa. Una propuesta a considerar son los 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 de buena calidad y pertinencia. Para evitar costos a la caja fiscal, es factible establecer créditos fiscales diferidos, en el cual el crédito es reconocido cuando la empresa aumenta su producción y ventas —y con ello incrementa el monto de su tributación. Este punto es

---

<sup>3</sup> Véanse: Mertens (1997); Ibarra (1997); OIT/CONOCER (1997).

relevante tanto para la pequeña como para la gran empresa, ya que en ambos casos se carece de un mecanismo de estímulo fiscal para invertir en capacitación.

Finalmente es importante percibir que las empresas invertirán en formación en la medida que se generen expectativas de un crecimiento alto y sostenido, y, a la inversa, políticas de bruscas aceleraciones y contracciones del nivel de actividad, sólo conducen a generar mayor incertidumbre respecto al crecimiento futuro, lo que desincentiva la inversión en formación porque obliga a las empresas a utilizar altas tasas de descuento para evaluar su inversión en formación y capacitación. Existe así, un vínculo significativo entre el régimen macroeconómico que se establezca y el crecimiento de la inversión en capacitación de las empresas a nivel micro.

## **B. Articulación, productividad y desarrollo de las MYPE**

En la actualidad, la gran mayoría —más de un 90%— de los establecimientos de Perú son micro y pequeñas empresas (MYPE), y generan una porción muy significativa del empleo —más del 60%. Pero la calidad de ese empleo —en términos de productividad, remuneraciones, estabilidad, acceso a protección social, etc.— no permite identificarlo como empleo de calidad. El tema, entonces, no es sólo la capacidad de creación de empleo en las MYPE, sino cómo mejorar la calidad del mismo, lo que implica un proceso de aumento de la productividad en ese segmento. Esto es coherente con la necesidad de aumentar la productividad para hacer más competitivo a dicho segmento.

Uno de los factores decisivos para el aumento de la productividad en las MYPE es la posibilidad de inserción de las mismas en *clusters*, redes, conglomerados o cadenas productivas que induzcan y faciliten a las mismas el mejoramiento de tipificación de productos, calidad y aumento de la productividad total. El aumento de la productividad inducido por las políticas de acceso a capacitación en gestión y producción, información de mercados, acceso a servicios financieros, acceso a innovaciones y similares, es sólo sostenible en la medida que las MYPE evolucionen hacia escenarios de menor aislamiento y mayor inserción en redes, conglomerados o cadenas productivas. La inserción en procesos de subcontratación con empresas de mayor tamaño y desarrollo, es también una vía importante. Por consiguiente, uno de los principales desafíos de las políticas y programas hacia las MYPE es reducir ese aislamiento y potenciar su inserción en redes, conglomerados o cadenas productivas.

Una hipótesis apoyada en datos puntuales es que en Perú las MYPE registran una tasa de mortalidad más elevada y una duración de vida empresarial más corta que las medianas y grandes empresas (Chacaltana, 2002). Esta hipótesis también sugiere que la tasa de mortalidad es mayor y la extensión de su vida menor, cuando las MYPE se insertan individualmente orientándose al consumo, en contraste con MYPE insertas en redes, *clusters* o cadenas productivas, subcontratadas por medianas o grandes empresas y produciendo insumos o productos finales normalizados para las mismas. Lo anterior es coherente con una menor proclividad y capacidad de las MYPE para adoptar estrategias de aumento de la productividad y calidad que les permitan extender su vida útil y reducir su mortalidad cuando actúan aisladamente, en contraste con situaciones en las que su inserción en redes, *clusters* o cadenas productivas les demanda y posibilita adoptar dichas estrategias. Ambas cosas —extensión de su vida útil y menor tasa de mortalidad— son muy importantes para establecer el horizonte requerido por la adopción de estrategias de aumento de la productividad a nivel micro —y para mejorar la calidad del empleo en ese segmento.

La hipótesis expuesta es coherente con las diferencias de productividad por tamaño de establecimiento. Así, por ejemplo, la productividad en la pequeña empresa es en EE.UU. ligeramente mayor que en la grande, aun cuando esa mayor productividad es acompañada por una mayor tasa de riesgo que en las grandes (sitio electrónico del Bureau of Labor Statistic).

A la inversa, en Perú, la productividad de las pequeñas es inferior a un tercio de la correspondiente a las grandes, Chacaltana (2002), y la exposición al riesgo mucho mayor. Esto apunta a que en Perú existe un amplio margen para elevar la productividad en las pequeñas, y mejorar su inserción en *clusters*, cadenas y redes productivas. Ambas cosas mejoraran la productividad total y reducirán la tasa de riesgo de las pequeñas.

En Perú el Estado gasta aproximadamente 340 millones de dólares estadounidenses anuales en las diversas entidades de promoción de las MYPE. El dispositivo y el marco institucional son sumamente complejos. Por consiguiente, es importante simplificar y reducir el costo del marco regulador y de intervención, y organizar mejor las políticas de acceso a recursos que permitan un mayor crecimiento de las MYPES —a través de acceso al crédito, innovaciones, capacitación, información y manejo de mercados, y otras. Pero más importante es que esas políticas sean implementadas tomando en cuenta el desarrollo asociativo e inserción en *clusters*, cadenas y redes productivas de las MYPE, porque es través de esto último que se podrá promover la adopción de prácticas empresariales de aumento de la productividad y calidad, ya que en última instancia, la extensión de su vida dependerá de una inserción que estimule su capacidad competitiva y de adecuación a cambios en la demanda.

La necesidad de una inserción de las MYPE en una diversidad de formas asociativas, es un factor a considerar para reorientar los programas vigentes hacia las MYPES en la dirección de priorizar el aumento de la productividad y calidad —por ejemplo, priorizando el otorgamiento de bonos para asistencia técnica “bonopyme” a las MYPE que hayan ya iniciado un proceso asociativo. Un segundo paso importante es ir estableciendo gradualmente un proceso de *benchmarking* por tipo de *cluster* o red, que informe a los pequeños productores de Perú de los avances registrados en otros países de la región.

## **C. La institucionalidad laboral y el modelo de negociación salarial**

El tema de una institucionalidad adecuada para la competitividad, es muy amplio, diverso e importante, y existen ya desarrollos para los países andinos.<sup>4</sup> No es el objetivo de este capítulo abarcar toda la diversidad del tema de institucionalidad, sino dar sólo un ejemplo de lo que el mismo implica en un ámbito: el de la institucionalidad laboral.

En Perú, como se expusiera en el capítulo II, se efectuaron muchas reformas en el mercado laboral, pero se dejó de lado lo más importante: el criterio de reajuste de los salarios. Si la estrategia de competitividad enfatiza el aumento de la productividad, es importante incluir el estímulo al aumento de la productividad total y del trabajo, y la participación de los trabajadores en esos aumentos, dentro de la negociación laboral, vinculando el aumento de salarios reales al aumento de la productividad. Esto significa que además de las cláusulas tendientes a recuperar la pérdida del poder adquisitivo y ampliar la protección social, es imprescindible incluir un compromiso en torno a los aumentos de productividad y su distribución. Esto implica abandonar gradualmente la práctica de limitar la negociación, anual o bianual, a sólo la tasa de reajuste de salarios nominales y otros aspectos ligados a la protección social y reemplazarla por cláusula de estímulo al aumento de la productividad y incrementos salariales vinculados a el aumento de la productividad.

Cabe recordar que están vigentes las disposiciones aprobadas por la Administración Velasco Alvarado, por las cuales para las empresas grandes y que cotizan acciones en bolsa, existe la participación de los trabajadores en las utilidades, que varía según sectores —en la industria alcanza el 15%. Pero esta norma no ha servido para incorporar en la conducta de empresas y

---

<sup>4</sup> Véanse entre ellos: Porter, Emmons y Brenes (2001); Montenegro, Gisbert y Niño (2002).



trabajadores la necesidad de esfuerzos conjuntos para elevar la productividad. De hecho, casi todos los sectores empresariales vienen solicitando la reducción de la participación de los trabajadores en las utilidades —y los trabajadores su aumento. Es visualizada por ambas partes sólo como una medida reivindicativa —y limitada a una pequeña proporción de empresas— y no ha operado en la práctica como estímulo a una conducta de cooperación para mejorar la productividad en las empresas. Ésta es la razón por la cual es preferible vincular explícitamente el aumento de salarios reales con el aumento de la productividad en la empresa en las futuras negociaciones salariales.

Al plantear la negociación laboral de este modo, se incluye en la misma un poderoso incentivo al aumento de la productividad para ambas partes, y se vincula la formación de salarios reales al aumento de la productividad a nivel de empresa. La negociación de acuerdos marco sectoriales que establezcan este criterio puede ser acompañada por negociaciones específicas a nivel de empresa que identifiquen los compromisos específicos en este ámbito.

Es por ello que se sugiere reemplazar el modelo predominante de negociación salarial por otro centrado, además de en los temas clásicos de la relación de trabajo y la protección social, en dos temas adicionales: i) negociación de los aspectos y compromisos de ambas partes que contribuyen a elevar la productividad total en la empresa, y ii) negociación de los incentivos salariales a la productividad, que permitan vincular reajustes de salarios reales con aumentos de la productividad total en la empresa.

Es relevante subrayar que el tema no es sólo la productividad del trabajo —como a veces se expone— si no la productividad de todos y cada uno de los insumos. Es decir, la productividad total a nivel de empresa. Las mejoras en la calidad de la educación y formación del trabajador, permiten justamente aumentos de productividad total —y no sólo laboral. Lo mismo puede decirse respecto a la mejora en la capacidad y calidad de la gestión empresarial.

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 reorganización del trabajo para el aumento de la productividad y las metas de renovación de equipos y tecnología de la empresa. Lo importante es un marco de negociación y compromisos de ambas partes coherentes con la necesidad de generar un impulso sistemático y permanente hacia el aumento de la productividad.

Como se desprende de lo expuesto, lo que se negocia es: a) el estímulo a la productividad, bajo la forma de compromisos en torno a variables de *input* que son relevantes para acelerarla para cada situación en particular —por ejemplo, horas anuales de capacitación; b) metas de aumento de la productividad por secciones de la empresa —expresadas en estándares de producción física; c) cláusulas de incentivos salariales al aumento de la productividad. Nótese que esto no sólo implica que la empresa presta especial atención a sus recursos humanos —tema relevante en cualquier estrategia de competitividad— si no además, que la gestión de la empresa misma y de todos sus recursos se orienta a mejorar productividad, innovaciones incluyendo las organizacionales, calidad, diferenciación y diseño de productos, satisfacción al cliente, penetración de mercados, etc.

Los incentivos salariales al aumento de la productividad pueden asumir diversas manifestaciones, pero lo relevante es que a través de ellos se establezca un nexo muy claro, para trabajadores y empresas, entre el aumento de la productividad total en la empresa —metas cuantitativas de producto por unidad de recursos— y el aumento de las remuneraciones reales. Expresado en términos de negociación habitual, el reajuste salarial debería estar dado por la tasa esperada de aumento de los precios de la actividad más un plus ligeramente inferior al aumento de la productividad de la empresa —que a su vez puede reflejarse en diferentes indicadores por secciones. El desarrollo de un modelo más coherente de negociación, como el que se viene

exponiendo, descansa en la ampliación de la cobertura la negociación colectiva y en el respeto a la libertad sindical. Aun cuando también es relevante discutir qué otros instrumentos pueden ser utilizados para incidir sobre el alto porcentaje de las empresas y de los asalariados no cubiertos por la negociación colectiva.

La difusión gradual de la negociación laboral en esta óptica contribuirá decisivamente a incorporar conductas proclives al aumento de la productividad en el nivel microeconómico, que es uno de los objetivos de esta propuesta. Todas las instancias tripartitas o bipartitas así como las organizaciones de empleadores y trabajadores pueden jugar un rol decisivo en este proceso de difusión, que no implica necesariamente un cambio de legislación, pero si el desarrollo gradual de nuevos énfasis en el campo de la negociación entre las partes.

Explícitamente, el enfoque que se viene analizando descansa en la ampliación y profundización del diálogo social, a nivel macro y meso (acuerdos marco) y micro (negociaciones para la productividad a nivel de empresa), como vía para procesar las negociaciones entre actores sociales. Implícitamente, el enfoque contribuirá al desarrollo de una cultura de relaciones laborales basada más en la productividad que en la confrontación. Esto es importante porque una economía pequeña y abierta en proceso de reinserción externa, demanda un grado de cooperación laboral elevado. Por un lado, aumentos de productividad basados en la cooperación entre actores, permiten que ambos ganen. Por el otro, una alta conflictividad laboral beneficia esencialmente a los competidores externos. Se trata de una negociación en la que ambas partes ganan: la empresa mejora su rentabilidad y los trabajadores defienden mejor su empleo y aumentan remuneraciones. Por lo tanto, las mejoras de una de las partes no son a expensas de la otra. Éste es el factor esencial que contribuye a reducir la necesidad de una confrontación periódica.

Esto no significa que el conflicto de intereses entre empresas y trabajadores desaparezca, sino que se lo canaliza hacia un ámbito sincrónico con el aumento de la productividad y la mejora de la competitividad. El conflicto se traslada a: i) las pujas y compromisos específicos y concretos que ambas partes negocian periódicamente para elevar la productividad; ii) las reglas y enfoques para permitir el acceso a los trabajadores a una porción de las ganancias de productividad; iii) los mecanismos de protección social incluidos en la negociación colectiva.

Así, la puja puede centrarse en torno a las propuestas de la empresa para la reorganización del trabajo en planta, o las horas de entrenamiento solicitadas por los trabajadores; o los compromisos de reducir el porcentaje de producción con fallas de calidad; o la solicitud de los trabajadores de ser provistos por tecnología más adecuada, o la discusión de las cláusulas específicas que vinculan aumentos de productividad con aumentos de salarios. También pueden canalizarse a los temas de protección social: mejoras solicitadas a la empresa para reducir problemas de salud ocupacional; contribución a diversas iniciativas para mejorar la protección social de los trabajadores; etc.

Es importante percibir que a medida que se vaya difundiendo la inclusión de cláusulas de estímulo al aumento de la productividad en las negociaciones colectivas e individuales, este hecho tenderá a reducir gradualmente la proporción de contratos no estables. No obstante, más adelante se sugieren medidas para reducir el uso difundido de contratos en negro y de contratos civiles en reemplazo de contratos laborales.

## **D. La modernización de las relaciones laborales empresas y trabajadores**

La modernización de un país no puede ir mucho más allá que la modernización cultural de gestión de sus empresas y de sus trabajadores, que depende estrechamente de la proclividad al

cambio de las prácticas de gestión empresarial y de la actitud laboral. En la actualidad, la gestión y práctica de la productividad y calidad están confinadas a las empresas extranjeras asentadas en el país, y a las empresas domésticas más grandes. Los sindicatos siguen defendiendo conquistas pasadas, y no han conseguido elaborar una estrategia sincrónica al nuevo modelo de desarrollo que va emergiendo en el país, orientado hacia fuera. El tema es cómo contribuir a la difusión de las prácticas de aumento de la productividad total y calidad, hacia las empresas medianas y pequeñas, lo que no es independiente del hecho de ir avanzando gradualmente hacia una cultura de relaciones laborales menos confrontacional y más cooperativa. En una economía abierta, el conflicto entre las partes beneficia a los competidores externos. No existe ningún modelo de crecimiento liderado por exportaciones que haya sido exitoso con alta conflictividad laboral.

Es cierto que muchas medidas que se vayan adoptando —desde la mejora de la infraestructura productiva hasta la promoción de exportaciones, pasando por las políticas específicas hacia las redes productivas— repercutirán gradualmente en un cambio de mentalidad y conducta de empresarios y trabajadores. Pero es relevante desarrollar acciones que influyan directamente sobre la mentalidad de los actores. Lo cual implica la participación activa de la sociedad civil ya que no es un tema que pueda desarrollarse sólo desde el Estado. Es imprescindible por lo tanto instalar el tema entre los actores sociales, lograr su colaboración activa y a través de ellos desarrollar acciones para la difusión gradual de estas conductas y prácticas en todas las empresas, haciendo uso de la institucionalidad disponible en las organizaciones gremiales empresariales y sindicales.

El cambio de actitudes en las empresas y sindicatos tiene que ser reforzado con mejoras del conocimiento de gestión técnica y organizacional y la difusión práctica de que este esquema es ventajoso para las empresas, en términos de rentabilidad, y para sus trabajadores, en lo que respecta a sus empleos, remuneraciones y protección social. Los caminos para incidir sobre las conductas de actores son variados: desarrollo de experiencias piloto; visita de experiencias más avanzadas, reuniones de discusión, seminarios, y conferencias sobre estos temas, identificación de líderes empresariales y sindicales para difundir el cambio, acceso a asesorías, etc.

Las organizaciones empresariales y de trabajadores son una de las instancias desde la cual es factible difundir y propagar este cambio de actitud, aun cuando existen muchos otros escenarios en los que participen dichas organizaciones y las entidades especializadas —escuelas de negocios, centros de investigación, etc. Varias universidades de Perú han iniciado hace años la coordinación de sus programas de maestría e investigación en administración de negocios, con las organizaciones empresariales. También han desarrollado entrenamiento a líderes sindicales. No obstante, este acercamiento ha involucrado más a las empresas más organizadas, y no ha llegado a las empresas medianas y pequeñas de baja productividad —que son las que más necesitan este tipo de cambio.

Un primer paso, es fortalecer el esclarecimiento del tema, para la dirigencia de las organizaciones empresariales y de trabajadores, con responsabilidad de tomar decisiones en este ámbito. El segundo paso es plantear una difusión generalizada de la estrategia de aumento de la productividad-calidad entre las organizaciones gremiales y las empresas y organizaciones sindicales, a través de acciones lideradas por sus propias entidades. Ya existe en diversas entidades empresariales conciencia respecto a la necesidad de desarrollar una estrategia de competitividad que involucre al gobierno y a las empresas del país —y notablemente, los temas de políticas públicas y privadas no comprenden sólo el descenso de los costos no laborales, si no la educación y capacitación laboral, el desarrollo de la infraestructura productiva y temas similares. Similarmente, las organizaciones de trabajadores han propuesto temas y enfoques al respecto. En la práctica, diversas instancias de la sociedad civil han avanzado entonces tanto como el propio gobierno en la concepción de políticas para el mejoramiento de la competitividad. Desarrollar esfuerzos en este campo,

en conjunto con un nuevo modelo de negociación, contribuirá decisivamente para ir cambiando el sistema de relaciones laborales hacia uno más coherente con una estrategia de competitividad.

## **E. ¿Negociación por rama o por empresa?**

En la actualidad, la negociación laboral en Perú es por empresa, excepto en el sector de la construcción, en el que a partir del 2002 se restableció la negociación por rama —debido al hecho de que se trata de un sector en el cual confluyen muchas actividades y tipos de ocupación de diversa índole, en la forma de contratistas.

La pregunta relevante es que tipo de negociación contribuye mejor al aumento de la productividad de las empresas: a nivel micro, a nivel macro o a nivel de rama. Dada la elevada heterogeneidad de las empresas de Perú, y el hecho de que el ritmo esperado de adopción de innovaciones y gasto en calificación por empresas tenderá a ser muy distinto entre empresas, lo más conveniente sería el mantenimiento de la negociación a nivel micro, con la innovación señalada anteriormente.

No obstante, lo anterior no es incompatible con el desarrollo de acuerdos marco a nivel de rama que establezcan la orientación general —el impulso hacia el aumento de la productividad, su traducción en términos de *inputs* y la necesidad de incentivos salariales al aumento de la productividad— dejando para el nivel micro la negociación específica que determinará los parámetros de referencia para cada empresa. Lo mismo puede aplicarse para innovaciones en materia de flexibilidad en la empresa y/o protección social.

Por consiguiente, si bien la negociación decisiva es a nivel micro, un acuerdo marco a nivel de rama puede servir, en determinadas situaciones, para establecer señales no vinculantes, que sirven para promover y difundir los criterios generales hacia las negociaciones a nivel micro —lo que equivale a despertar la atención y motivar a las empresas y trabajadores en este último nivel.

Se puede argumentar, legítimamente, que el bajo nivel de sindicalización en el sector privado puede ser un obstáculo para la finalidad descripta. Más aún, la evidencia empírica sugiere que en el pasado la acción sindical no es concluyente en cuanto a su efecto sobre la productividad en el sector privado en Perú (Saavedra y Torero, 2005), aunque probablemente se podría decir lo mismo de la conducta de la mayoría de las empresas peruanas. En ambos casos, se refleja un tema que ya ha sido levantado en el capítulo VII, el retraso de Perú en materia de productividad y competitividad macroeconómica que abarca, naturalmente, la conducta de los actores.

Pero, precisamente por ello, es necesario establecer nuevas avenidas para el desarrollo de un sindicalismo más compenetrado con los temas centrales y reivindicaciones laborales en el contexto de un modelo exportador que requiere mayor competitividad. Y lo mismo se puede decir para muchas empresas. En esa perspectiva, el desarrollo gradual de la negociación orientada a mejorar la productividad y competitividad, puede ser uno de los mayores catalizadores para el desarrollo de conductas más coherentes con los requerimientos de un modelo exportador, tanto por el lado de las empresas como por el de los sindicatos. Es una avenida fructífera porque el aumento de la productividad hace posible que las mejoras de la competitividad no sean un juego de suma cero. El desarrollo gradual de una nueva cultura de relaciones laborales no surge por generación espontánea, si no motivada por ideas, negociaciones y hechos concretos que la induzcan.

## **F. Mayor flexibilidad del mercado laboral**

En una perspectiva de lo acontecido en el período 1990-2004, sin duda el mercado laboral peruano ha ganado en términos de flexibilidad y capacidad adaptativa para las empresas. Por una parte, la mayor proporción de los trabajadores del país, son independientes rurales, informales

urbanos, o trabajadores asalariados con contratos en negro, que no están sujetos a la legislación laboral. A ello se le agrega la fracción de los trabajadores con contratos flexibles que no gozan de los mismos derechos que los de un contrato estable. En el sector privado, alrededor de 11% de la PEA posee contratos con cobertura plena de leyes sociales. Por otra, la flexibilidad en materia de salarios reales y nominales es bastante elevada en el sector privado, por el descenso abrupto de la sindicalización y la desaparición de las cláusulas de indexación a alzas de precios pasadas.

Los cuatro aspectos que se suelen discutir para mejorar la flexibilidad son: i) indemnización por despido arbitrario; ii) la reducción de los costos laborales; iii) la flexibilidad acordada; iv) la estabilidad laboral relativa o su equivalente. Estos cuatro aspectos se desarrollan a continuación.

## **G. Indemnización por despido**

Los costos del despido incluyen la provisión para la indemnización por despido, el período de preaviso y el aporte a la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS). En los años noventa se redujo significativamente el costo de la indemnización por despido. No existe desacuerdo en Perú respecto al despido justificado, porque la reforma de los años noventa amplió considerablemente las causales justificadas de despido, incluyendo razones de capacidad y conducta del trabajador para el despido individual y la situación económica de la empresa para el despido del 10% o más de su personal.

Respecto a la indemnización por despido arbitrario o injustificado, un primer tema es que en la actualidad implica el pago de 1,5 sueldos por año de servicio, hasta un máximo de 12 sueldos, y diferentes gremios empresariales están solicitando su reducción. La legislación actual contempla el despido por causas económicas objetivas y sin indemnización, para ceses colectivos. Un segundo tema que suele levantarse es la conveniencia de reducir el monto de la misma por su eventual efecto disuasivo sobre la contratación de nuevos trabajadores (Saavedra y Chacaltana, 2001; Jaramillo, 2004). El tercer tema surge de las decisiones recientes del Tribunal Constitucional en la dirección de reponer en el empleo al personal despedido injustificadamente. No obstante, la evidencia empírica casual sugiere que: i) en la práctica, muchas de las situaciones que generarían indemnizaciones son resueltas “bajo la mesa”; ii) el porcentaje de la fuerza de trabajo que tiene derecho potencial a la indemnización por despido arbitrario es muy bajo, ya que sólo los asalariados con contratos estables y una fracción de aquellos con contratos temporales, que sean despedidos sin causa justificada, tiene derecho a la misma —en el 2001, de acuerdo a Jaramillo (2004) sólo un cuarto de los despedidos recibió indemnización por despido injustificado, lo que equivale a aproximadamente a 10% de los que quedaron desempleados y menos del 0,5% de la PEA urbana; iii) en línea con lo anterior el número anual de despidos injustificados era en el 2001 una fracción muy pequeña, inferior al 0,5% de la PEA urbana; iv) las decisiones del Tribunal Constitucional que conmovieron a algunos analistas, no han originado hasta el momento un flujo importante de casos similares en búsqueda de la reposición en el sector privado.

El tema de la reposición en el puesto de trabajo, ha sido mucho más una cuestión levantada por empleados y obreros despedidos arbitrariamente de empresas públicas en el período de privatizaciones —a la que el actual gobierno ha prestado atención y dado solución en su mayoría. Por otra parte, la decisión de reducir la carga del despido injustificado, si bien es legítima desde el punto de vista del proceso de ajuste del mercado laboral, no es independiente de lo que pueda ofrecerse en materia de protección social contra el desempleo —tema que se verá más adelante.

En realidad, el mayor riesgo enfrentado en este tema es que la reforma contenida en la futura Ley General del Trabajo, actualmente en discusión en el Consejo Nacional del Trabajo y pendiente

de ser presentada al Congreso, amplíe a 24 meses el techo máximo para la indemnización por despido sin causa. Por consiguiente, la cuestión central es mantener bajo este techo.

## H. Reducción de costos laborales no salariales

En lo que hace a la reducción de costos no salariales, el surgimiento de nuevas presiones competitivas despertadas por la irrupción de China en los mercados internacionales, y el efecto de ello sobre otros países con los cuales Perú deberá competir, inciden para plantear la necesidad de reducir la relación costos laborales en divisas/productividad, para hacer espacio a la inversión en capacitación e innovaciones que a mediano plazo, será la base sólida para los aumentos sostenidos de la productividad —y de los salarios reales. Hasta el momento, la competencia directa de China sobre el mercado doméstico o sobre mercados externos relevantes para Perú, no ha sido agobiante. Pero en cambio, ha empujado a otros países con los cuales Perú comercia, afectado por la competencia con China, hacia la intensificación de su competitividad, y ha ocupado mercados futuros potenciales, y ambas cosas son relevantes para Perú. Por ejemplo, en la medida que la irrupción de las exportaciones chinas afecte severamente a los mercados externos (EE.UU.) para confecciones y textiles de Colombia y México, puede haber efectos secundarios serios si ambos países reorientan hacia otros nichos de mercado y/o mejoren la calidad y diseño de sus exportaciones de confecciones de modo tal que ello afecte a las provenientes de Perú.

Muchas experiencias actualmente exitosas comenzaron con costos laborales bajos —como parte del proceso de aumentar la rentabilidad para impulsar una estrategia de competitividad basada en el aumento de la productividad. El problema es que en Perú, los costos laborales ya fueron reducidos en los años noventa, y esto no se aprovechó para instalar una estrategia más comprensiva de competitividad. Y en 1998-2002, la productividad volvió a contraerse. No obstante, por las razones expuestas previamente, los nuevos sucesos internacionales —irrupción de China, depreciación del dólar, etc.— comienzan a afectar, particularmente a las empresas más intensivas en mano de obra. Y conviene recordar que el crecimiento de las exportaciones no tradicionales de Perú se explica, en una alta proporción, por bienes y servicios con esas características —más intensivos en costos laborales que el promedio de la economía. Esto afecta particularmente a las empresas relativamente más intensivas en mano de obra que no hacen uso de contratos en negro, o que en el futuro no podrán hacer uso de contratos en negro por efecto del TLC con EE.UU. —por ejemplo confecciones— que enfrentan la intensificación de la competencia externa, despertada por el ingreso de China a muchos mercados.

Por el lado del sector privado la presión proviene no sólo de los exportadores no extractivos, integrados en la Asociación de Exportadores (ADEX), que solicitan un mayor tipo de cambio real y medidas más de fondo en materia de competitividad, si no además de muchas actividades sectoriales incluyendo la Industria Manufacturera orientada hacia la competencia con importaciones que ha planteado la necesidad de una estrategia de competitividad comprensiva en la que se incluye una reducción de costos no salariales. Proviene por lo tanto de los gremios expuestos a la competencia intensificada en mercados externos e internos, que han tenido que responder a esas presiones con mejoras de productividad en la producción intensiva en mano de obra de calificación baja o intermedia.

Tal como se expuso en el capítulo V respectivo, existen a corto plazo tres caminos para enfrentar el problema. El primero una redefinición de la política cambiaria, poco probable como se verá, con el actual modelo macroeconómico. El segundo es persistir en la dirección del ajuste que predominó en 2003-2005, esto es, aumentos de productividad sin aumentos significativos en salarios reales y costos laborales, que es viable en Perú por la gran masa de mano de obra redundante, subempleada o desempleada. El tercero emerge si los dos primeros no son viables:

sería necesario alinear los costos laborales no salariales con el promedio de América Latina, lo que implica una reducción de aproximadamente cinco a seis puntos porcentuales desde el 49,9% en que se encuentran actualmente a cargo del empleador —lo que probablemente requerirá alinear los costos no salariales por gratificaciones y vacaciones que son los que exhiben diferencias significativas con el promedio regional. Esto es más relevante aún en la perspectiva de lo que se espera que suceda hacia el futuro: la reducción de la proporción de los contratos en negro y regular más estrictamente el número y naturaleza de los contratos flexibles —que es la tendencia que se observa en la negociación de la nueva Ley General del Trabajo actualmente en curso en el Consejo Nacional del Trabajo y la que sin duda se intensificará con la firma del TLC con EE.UU. Esta tendencia reducirá la diferencia entre costos laborales estándares y costos laborales efectivos, que constituye hoy día una válvula de escape para muchas empresas.

No obstante, es importante que el proceso sea en lo posible negociado, ya que una fuerte resistencia y conflictividad sindical puede repercutir sobre otros frentes tanto o más importantes, como la consolidación del proceso democrático y sus instituciones. Es por ello que más adelante se sugieren alternativas de “flexibilidad acordada” para el proceso negociado de cambio institucional que permita una mayor flexibilidad del mercado laboral peruano.

## I. La flexibilidad acordada

Una vía no explorada en Perú, es el de la flexibilidad acordada o pactada, en el sentido de modificaciones a la institucionalidad laboral obtenidas por negociación y consenso entre las partes y que sean reconocidas por la legislación. Esta aproximación puede aplicarse a nivel micro, reconociendo que lo que se negocie colectivamente entre las partes posee vigencia, y también a nivel macro, en la negociación entre organizaciones de trabajadores, de empresarios y gobierno, respecto a cambios en la institucionalidad. Los acuerdos Inter-Confederales de España en 1997, que le permitieron al país cambiar el énfasis de la reforma de 1983-1984, y darle más prioridad a la capacitación y formación de la mano de obra, son un buen ejemplo de esto. Se verá a continuación varias sugerencias relevantes para este enfoque.

1. Los acuerdos negociados entre empresas y organizaciones de trabajadores a nivel micro, son particularmente importante para la flexibilidad laboral interna a la empresa —tema que no ha sido aplicado en la práctica en Perú ya que el enfoque predominante fue el de flexibilidad en el mercado laboral. Estos acuerdos pueden cubrir una gama de temas relevantes, como los cambios en el despliegue de personal en planta, los compromisos de ambas partes en capacitación específica, turnos, sobre tiempos, el uso de las vacaciones, tipo de gratificaciones, la adaptación a los ciclos de demanda y producción de las empresas, las cláusulas de estímulo a la productividad, las medidas ligadas a la responsabilidad social de la empresa, sistemas de manejo del riesgo y protección social que la empresa puede adicionar a la institucionalidad nacional y otros temas que se estimen apropiados. En este sentido, el principio básico sería el reconocimiento en la legislación laboral, de que los acuerdos entre las partes son parte de las reglas de una institucionalidad laboral. Se suele argumentar que el bajo nivel de sindicalización no haría posible este enfoque. Pero en la práctica, es justamente un enfoque como éste el que estimularía un desarrollo de la sindicalización más renovado.

2. Conviene recordar que la flexibilidad del mercado laboral no se limita a cambios institucionales para el mercado en su conjunto. Una parte importante de las ganancias de flexibilidad, se originan en la mayor capacidad adaptativa al interior de las empresas —flexibilidad funcional. Los acuerdos entre las partes para ganar capacidad de adaptación para las empresas, son entonces una vía importante para lograr una mayor flexibilidad del mercado en su conjunto o de ciertas ramas en las que pueda concretarse este enfoque. También es importante, como se expusiera

anteriormente, que se den los primeros pasos respecto a la negociación de acuerdos respecto al aumento de la productividad en planta. La flexibilidad del mercado laboral no proviene sólo de los cambios que inciden sobre costos laborales, grado de control sobre el personal en el trabajo, y facilidad de salida. Dependen crucialmente de ir construyendo un ambiente proclive a los compromisos y estímulos al aumento de la productividad a los que se aludiera anteriormente.

3. El segundo enfoque de flexibilidad acordada, compatible con el anterior, es el que tiene lugar a nivel más agregado. Se recordará que Perú atravesó ya un proceso intenso de flexibilidad en los años noventa —y que en general, los sindicatos siguen firmemente opuestos a la pérdida de derechos adquiridos porque ya sufrieron pérdidas en el pasado. Ese contexto aconseja una estrategia cautelosa de reforzamiento de la flexibilidad y aplicación de medidas que no fueron desarrolladas en los años noventa —más que de creación de una nueva institucionalidad más flexible aún. Esto conduce a la negociación entre las partes para modificar o establecer criterios de cambio en la institucionalidad vigente para todo el mercado laboral. Así, por ejemplo, la negociación de rebaja de costos no salariales a la que se aludiera previamente, o las modificaciones al régimen de despido e indemnización por despido, son temas típicos para este tipo de negociación.

4. Una alternativa que tiene que ver con el enfoque de manejo social del riesgo, es negociar una composición variable de los diferentes componentes de la protección laboral que se manifiestan en costos laborales no salariales. Así, en períodos en que desciende la relación (costos laborales medios/productividad), sería factible reducir las cargas de vacaciones, gratificaciones y otros costos no salariales que no son esenciales para la protección social, y ganarían ponderación los componentes asociados al seguro de desempleo. A la inversa, en períodos en que la productividad se recupera y crece significativa y sostenidamente, es factible reducir el componente de seguro de desempleo y retomar los niveles de vacaciones, gratificaciones, etc.

5. En la misma óptica previa, también pueden jugar un rol significativo: a) la modificación del horario diurno para colocarlo entre las 6 a.m. y las 10 p.m., de modo que las empresas puedan escoger la jornada laboral dentro de ese horario, sin incurrir en sobre costos por trabajo nocturno; b) el derecho a compensar el trabajo dominical con un día de descanso en la semana; c) la posibilidad de que los trabajadores se agrupen en cooperativas que son contratadas siguiendo la variación de las exportaciones —en períodos de rápida expansión, la cooperativa debe abastecer una demanda laboral creciente, y a la inversa en los períodos de desaceleración de exportaciones— no en los llamados *services* por la mala experiencia que se tuvo con ellos en los años noventa. Éstas y otras medidas, se orientan a darle más flexibilidad a la empresa en su proceso de adaptación a las variaciones periódicas de pedidos para exportación —o de insumos para los mismos.

6. En la práctica, el enfoque de flexibilidad acordada supondrá el absoluto convencimiento de las organizaciones de trabajadores de que los cambios institucionales negociados son un elemento más dentro de una estrategia de competitividad más comprensiva, y que no se busca que los aumentos de competitividad descansen sólo en los hombros de los trabajadores. Como en muchos otros planos, esto demandará un *quid pro quo*, en la que los trabajadores deberán obtener algo a cambio. Uno de los factores a tomar en cuenta para la negociación, es que se pueda otorgar mayor protección social incluyendo un seguro de desempleo —lo que implicará una reforma tributaria cuyo inicio ya se está discutiendo en el Congreso.

7. Similarmente, puede negociarse la rebaja en costos no salariales u otros cambios institucionales contra el compromiso de las empresas de que después de un cierto período de operación con costos laborales no salariales más bajos, la empresa invertirá en políticas de capacitación de la mano de obra, adopción de innovaciones de productos o procesos, e innovaciones organizacionales. Esto es importante porque señala que la etapa de bajos costos



laborales es transitoria y opera como condición inicial para poner en marcha un proceso de competitividad sobre bases más firmes: el aumento de la productividad en la empresa, que hacia el futuro es la precondition para el alza del salario real.

8. Una versión que puede hacer más viable el enfoque de flexibilidad acordada es el de cambio institucional incremental. En este enfoque, los cambios institucionales tienen sólo vigencia para los nuevos contratados, permitiendo que aquellos que están hoy contratados, preserven sus derechos adquiridos. Dado que en el mercado de trabajo de Perú, sólo una proporción muy baja de la PEA posee derechos laborales plenos, en la práctica este enfoque, en pocos años, puede conducir a un cambio generalizado de la institucionalidad laboral para el grueso del mercado laboral.

## **J. La estabilidad laboral**

Como se expuso en el capítulo VI, la difusión de los contratos temporales y sobre todo el fuerte crecimiento de los contratos en negro, hicieron que en un decenio el mercado laboral de Perú pasara desde una situación de estabilidad con rigidez, hacia una de inestabilidad casi generalizada. Esta última, conspira contra la inversión de las empresas en capacitación, que es sin duda una de las principales vías para elevar la productividad total de las empresas, después de más de un decenio de atraso significativo en materia de capacitación y formación. A su vez, la adopción de estrategias de aumento de la productividad en las empresas, es sin duda una vía significativa para flexibilizar el mercado laboral y reducir los costos laborales por unidad de producto.

El problema principal no son los contratos temporales —aunque la nueva Ley General del Trabajo que se está discutiendo contempla su simplificación y acotamiento. El problema es la difusión generalizada de contratos en negro y el reemplazo de la relación laboral por contratos civiles a través de contratos de servicios. En este sentido, recordando lo expuesto en el capítulo III, el uso más difundido de este tipo de contratos en negro, se halla en los segmentos de la pequeña y microempresa —en donde justamente la productividad es más baja y en la que es más necesario un esfuerzo de capacitación de trabajadores y de pequeños empresarios para elevar la productividad.

Por consiguiente, el tema expuesto no es independiente de las políticas que se adopten para: i) fiscalización y control; ii) formalización de microempresas informales. El segundo tema será desarrollado más adelante. Respecto a lo primero, en el pasado reciente la labor de la Superintendencia Nacional de Tributación, SUNAT, ha rendido más resultados —ya que al detectar evasión tributaria se verifica también la evasión a leyes laborales y sociales— que la labor de inspectoría del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En este sentido, una avenida a explorar, es el desarrollo por el Ministerio de Trabajo de labores de fiscalización preventiva basadas en la colaboración entre el ministerio y las empresas para establecer el cumplimiento de las normas laborales en los segmentos que más evaden. En esta acción, sería relevante incorporar a las entidades locales —municipales— ya que en la práctica son ellas quienes poseen mayor información sobre las pequeñas empresas que operan en sus zonas.

## **K. Protección social**

Como se expusiera en el capítulo VI, uno de los grandes problemas del mercado laboral peruano, es la baja cobertura de la seguridad social en salud y pensiones —que además, registra una declinación en 1990-2002, como se expuso en el capítulo VI, y una recuperación sólo parcial en 2003-2004.

Las reformas de los sistemas de pensiones y de salud, no condujeron a una mejora generalizada, porque los *shocks* sobre el mercado laboral, el crecimiento de la informalidad y la difusión de los contratos en negro, redujeron de hecho la población con capacidad para cotizar.

Esto apunta que mejoras en el ámbito del mercado laboral en los temas antes citados, repercutirán positivamente sobre la cobertura y calidad de pensiones y servicios de salud. No obstante, eso debería ser acompañado por cambios de enfoque en la prestación de estos enfoques, porque la mejora del mercado laboral será un proceso que demandará muchos años.

Dos de los aspectos relevantes para mejorar la cobertura y calidad del seguro de pensiones son: i) la diversificación de planes de seguro de pensiones; ii) el aumento de la rentabilidad de los fondos (Chacaltana, Gallardo y García, 2002). Respecto a lo primero, conviene recordar que el sistema reformado de pensiones se desarrolló en su primer decenio con un producto estándar —un plan de pensiones— que fue colocado primero en las empresas mayores y después en las medianas y algunas pequeñas, por simple razón de rentabilidad del proceso de colocación de dicho seguro. El problema es que ese plan, por sus características, no permite el acceso a independientes de bajo nivel de ingreso y asalariados de microempresas —la cotización, comisiones y otras condiciones son muy elevadas para los mismos. La respuesta entonces debe ser diversificar los planes de seguro de pensiones —cosa que ya comenzó a registrarse en el 2003-2004 —para permitir un acceso más amplio.

Lo anterior implica mayores costos para las aseguradoras, que deberían ser compensados con los menores costos de los asegurados de mayor ingreso y estabilidad laboral más prolongada.

El segundo problema, ha sido la baja rentabilidad de los fondos de pensiones verificada entre 1994 y 2002. En ese período, el interés brindado por un certificado de depósito del BCRP generó un rentabilidad mayor que la registrada en los fondos en las cuentas individuales (Chacaltana, Gallardo y García, 2002). Esto cambia en el 2003 y 2004, años en la que la rentabilidad de los fondos aumenta relativamente respecto a otras alternativas. No obstante, las AFP vienen solicitando hace años a la Superintendencia de Bancos la autorización para invertir sus fondos en el exterior, para diversificar su cartera y obtener mayor rentabilidad —compensando de esa manera los años recesivos en Perú, con lo generable en mercados financieros externos que no atraviesen la misma coyuntura. EL BCRP se ha negado hasta el momento a autorizar dicha inversión, sosteniendo que la rentabilidad interna es adecuada, y sobre todo, que esos fondos son una contribución al ahorro interno. No obstante, como se expone en el capítulo IX, con la caída del tipo de cambio real en el 2004, la continuidad esperada de ese proceso para el 2005 y 2006, y su consiguiente impacto en la rentabilidad, es materia de debate si las actividades transables están enfrentando una restricción de ahorro o una de reducción de rentabilidad que afectará sus decisiones de inversión futura. Lo que si se sabe es que el mercado financiero de crédito, a la tasa de interés vigente, presenta evidencia de excesos de disponibilidad sin colocar. Lo que es consistente con la lentitud con que viene recuperándose la tasa de inversión privada en 2002- 2004.

Respecto al seguro de salud, los temas son básicamente los recursos del sistema y mejoras de eficiencia para mejorar la calidad de los servicios del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), y la apertura de los mismos a los independientes informales y asalariados con contratos en negro. Éste es, además, una motivación muy fuerte para los independientes informales y asalariados en negro, que como cabe esperar, valoran mucho el seguro de salud. Aquí también se verifica que una mejora en estos planos en el mercado laboral, repercutirá sobre un mayor acceso para estos segmentos. Y similarmente, serían importantes modificaciones institucionales para ofrecer acceso a independientes informales y asalariados con contratos en negro. El tema aquí, es si la incorporación de grandes grupos de población compensa actuarialmente la baja cotización que pueden pagar estos grupos para tener acceso al seguro de salud.

No obstante, los temas de seguro de salud y de pensiones, así como otros tales como accidentes de trabajo, accidentes en general, desempleo, efecto de catástrofes naturales, etc. es en esencia un problema de manejo social del riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2001; Tokman, 2003), que debería dar lugar al desarrollo gradual de redes interconectadas, público-privadas, de protección social contra los diferentes riesgos. La interconexión del sistema de seguros en primer nivel, y del reaseguro en segundo y tercer nivel, deberían reducir las primas de cotización respectivas, facilitando el acceso y una mayor cobertura.

El problema que plantea para el manejo del riesgo y la protección social para un mercado laboral como el peruano, caracterizado por una gran proporción de ocupados de bajos ingresos y con empleos inestables, es que necesariamente, se necesitarían aportes públicos para cubrir una proporción de las primas de los seguros si el objetivo es proteger a todos. Por consiguiente, el debate real es como avanzar gradualmente en esa dirección, que instrumentos públicos y privados pueden coordinarse y conectarse para ir estableciendo la red de protección social, y cual es la mejor manera para que el gobierno colabore en esa dirección.

En la perspectiva expuesta, la mejora de la protección a través del manejo social del riesgo, puede ser un factor decisivo en una negociación con los trabajadores para obtener una mayor flexibilidad del mercado de trabajo, porque es una contraprestación indispensable en un contexto de mayor incertidumbre y riesgo y es uno de los factores más valorados.

## **L. Seguro de desempleo**

Por su relevancia para el mercado de trabajo, se desarrolla en particular en este capítulo, el seguro de desempleo. En Perú existe la Compensación por Tiempo de Servicio, financiada con un aporte de las empresas equivalente a 8,33% del salario, depositada en cuentas individuales, y cuyo objetivo inicial era proveer al trabajador de un fondo para paliar los episodios de desempleo o para su retiro. No obstante, el problema principal es que en la práctica, este enfoque se fue desvirtuando.

Ante la presión de un mercado laboral que cada vez se fragmentaba más y no daba muchas oportunidades de estabilidad y buenas remuneraciones, se optó por liberalizar el uso de los fondos, permitiendo primero utilizar un 50% para adquisición de viviendas, un porcentaje para retiros de libre disponibilidad, y posteriormente autorizando su uso para pagar deudas con el sistema financiero. Mas recientemente, a partir del 2000 se ampliaron las causales y montos para retiro de dichos fondos temporalmente, pero al renovarse los decretos respectivos, la temporalidad se transformó en norma.

Por consiguiente, el hecho es que un buen sistema, frente a las presiones de un mercado laboral muy deteriorado, sufrió alteraciones que hoy día lo tornan no operativo frente al riesgo que debería originalmente cubrir. La discusión de si es conveniente regenerar el sistema de CTS o crear en su reemplazo un seguro de desempleo, es válida, pero en ambos casos se enfrenta la pregunta de donde provendrán los fondos para ponerlos en marcha.

En este sentido, en un contexto de flexibilidad negociada o acordada como se expuso anteriormente, un aporte público para regenerar el sistema de CTS o poner en marcha un seguro de desempleo en su reemplazo, durante un período, proveniente de una reforma tributaria, sería quizás un factor decisivo como uno de los elementos de la protección a través del manejo social del riesgo, que los trabajadores valoraran en el *quid pro quo* de una negociación de mejora de la flexibilidad del mercado laboral.

## M. La inclusión de grupos vulnerables

En el mercado laboral peruano existen al menos cuatro grandes grupos vulnerables en el mercado laboral —con superposiciones entre unos y otros. El primero es el de los jóvenes de hogares pobres, que como en otras experiencias en las que la PEA urbana crece rápidamente, chocan con una débil absorción y registran tasas de desempleo y subempleo elevadas —por encima del promedio, contribuyendo así a perpetuar en forma intergeneracional la pobreza.

El segundo son las mujeres de hogares pobres, que por el rápido crecimiento de la tasa de participación femenina, la necesidad de colaborar en el sustento del hogar, y la discriminación que existe todavía respecto al trabajo femenino, también registran tasas de desempleo e informalidad elevadas. El tercer grupo es la fracción de menor calificación e ingresos de actividades informales urbanas y de actividades rurales por cuenta propia —campesinos independientes pobres de la sierra. El cuarto grupo vulnerable está formado por aquellos que por razón de etnia o raza, sufren una discriminación en el acceso a oportunidades de trabajo. Esto es aplicable no sólo a personas descendientes de diferentes culturas indígenas de la costa y sierra, si no también de comunidades nativas de la selva.

Cuando se ponderan los cuatro grupos, las estadísticas sugieren que los cuatro, netos de superposiciones, constituyen la mayoría de la PEA del Perú. De modo que no se trata de la exclusión o discriminación de grupos relativamente minoritarios, si no de las verdaderas mayorías de un país —lo que hace más difícil las soluciones. De hecho los programas y políticas para enfrentar la vulnerabilidad de estos grupos en el mercado laboral, son de escasa envergadura en relación a la magnitud del problema.

Respecto a los jóvenes, tanto la legislación sobre contratos laborales para aprendices y jóvenes, como el programa de capacitación y empleabilidad para jóvenes de hogares pobres (Pro Joven) iniciado por el Ministerio de Trabajo en 1998, han mostrado resultados positivos pero relativamente acotados por la escasa magnitud de los recursos envueltos en relación a la dimensión de la población objetivo. Las evaluaciones de impacto efectuadas de Pro Joven, señalan que los beneficiados por este programa registran una probabilidad más alta de encontrar un empleo digno, y también una remuneración más elevada, que el grupo de control de jóvenes usado para la evaluación. Cuatro sugerencias que surgen de su implementación y experiencias de otros países, son: i) expandir este programa al ritmo que los recursos lo permitan; ii) hacerlo cuando la economía está creciendo —como en el presente— para evitar que una recesión como la de 1998-2001 bloquee la empleabilidad de los jóvenes; iii) cuidar de que en la práctica, como ha ocurrido en el pasado, se registre una sustitución de ocupados maduros por jóvenes por razón de contratos laborales más baratos, ya que de darse la solución de un problema está creando otro mayor; iv) en forma coherente con lo señalado en materia de capacitación, establecer incentivos a la posterior capacitación en la empresa a la cual el programa permite la incorporación de los jóvenes —ya que la capacitación brindada por el programa es para la entrada y no para sostenerse a lo largo de la vida activa.

En lo que hace a mujeres, también se verifica que las tasas de desempleo, subempleo e informalidad, son mayores que las de los hombres. En particular, el problema principal es la incorporación a un trabajo digno de las mujeres de hogares pobres. Existen programas —uno de ellos en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo— que aunque menos estructurado que el programa de capacitación y empleabilidad de jóvenes, están operando para facilitar la inserción de mujeres de hogares pobres emprendedoras, que se agrupan para la producción de bienes y servicios de consumo final o que son insumos para empresas formales. También existen programas de apoyo en la sociedad civil, pero en ambos casos, aunque su incidencia es positiva, su cobertura es muy

pequeña en relación a la población objetivo. La sugerencia aquí sería estructurar estos programas para que ganen eficiencia potencial, fortalecer sus relaciones con el sector privado y ampliar gradualmente sus recursos si estos último es factible.

Un factor que explica por qué es decisiva la incorporación de las mujeres de hogares pobres a una mejor oportunidad de trabajo, es que la evidencia reciente (Chacaltana y García, 1999), señala la importancia de este proceso para la reducción de la pobreza. El aumento del número de ocupados por hogar que contribuya a elevar el ingreso familiar, es sensible a aporte que proviene de la incorporación de las mujeres al mercado laboral, y a la mejora de sus remuneraciones o ingresos laborales. Un aspecto relevante, es que la probabilidad de que un hogar caiga en la pobreza y en la pobreza extrema, es menor cuando el jefe de hogar es mujer —por razones de responsabilidad respecto a su familia y a la mayor capacidad para insertarse en los diversos programas sociales de lucha contra la pobreza.

Un segundo nivel de análisis es la discriminación salarial por razones de sexo. A igualdad de años de educación, la mujer percibe remuneraciones que son entre 35% y 25% más bajas que los hombres, según cual sea el inervalo educativo que se analice (MTPE (PEEL), 2005). Este fenómeno es aún más grave si se repara que el aumento de los años de educación promedio de las mujeres, ha sido más rápido en el último decenio que el de los hombres, incluyendo una notable elevación del porcentaje de mujeres con educación universitaria y superior completa. Más aún, las diferencias de remuneraciones controladas por educación, crecen a medida que se avanza en materia de jerarquía y responsabilidad decisional —lo que está señalando que el mercado de trabajo y las empresas peruanas, sancionan una discriminación por razones de sexo.

Respecto a trabajadores independientes informales de baja calificación e ingresos, este punto será desarrollado más adelante. Los programas de apoyo a los campesinos independientes de la sierra, poseen más carácter asistencial y social que de transformación productiva —lo que inhibe resultados perdurables.

Finalmente, en lo que hace a vulnerabilidad a causa de discriminación por etnias, el trabajo de Ñopo, Saavedra y Torero (2005) analiza la discriminación por razones de etnia, utilizando diferentes dimensiones incluyendo la racial, y su efecto sobre las remuneraciones urbanas. Distinguen los cuatro grupos étnicos principales de la sociedad peruana: asiáticos, blancos, indígenas, y negros. Concluyen que el indicador —multidimensional— de etnias, está positivamente correlacionado con el manejo de diversos activos de capital físico y humano —los blancos tienden a exhibir una mayor dotación de esos activos. Encuentran que una porción significativa de las diferencias de remuneraciones entre grupos étnicos, no se explican por las diferencias en las características individuales. Controlando por un amplio conjunto de características individuales, hay diferenciales de remuneraciones relacionadas a la etnia, a favor de los blancos. En cambio, no encuentran el mismo resultado cuando analizan la distribución de ingresos de trabajadores por cuenta propia.

El resultado anterior es coherente con algo señalado al analizar la educación: las escuelas bilingües en que se aprenden lenguas *aymara*, *quechua* o dialectos de la selva, son las que exhiben el mayor atraso en materia de calidad de la educación y rendimiento de los alumnos. En este sentido, un acceso a una educación de peor calidad que la promedio, también opera perpetuando la discriminación según grupos étnicos.

Aun cuando la solución a este tipo de discriminación pasa necesariamente por el cambio en los patrones culturales de la sociedad peruana, es bastante evidente que la mejora de la calidad de la educación de los grupos étnicos indígenas, contribuirá a una mejor inserción laboral. Similarmente, la introducción de este tema en el Consejo Nacional de Trabajo para desarrollar iniciativas imaginativas, que descansen en la responsabilidad social de las empresas peruanas,

contribuiría para reducir las diferencias de remuneraciones por grupo étnico y las distintas oportunidades de trabajo digno.

Finalmente, los procesos de integración comercial a mercados internacionales pueden contribuir a mejorar o a agudizar la discriminación por etnias, dependiendo de las iniciativas que se adopten para la inserción de grupos y comunidades. Así, por ejemplo, los tratados de libre comercio pueden, en forma paradójica, colocar en una situación de ventaja a las comunidades indígenas de la Amazonía dedicadas a la producción de hierbas medicinales, que es un consumo de alta elasticidad ingreso en países más desarrollados, si es factible preservar sus derechos intelectuales y patentes y lograr que se organicen para tales producciones y cultivos. Por otra parte, muchas comunidades indígenas de la sierra, productoras de trigo u otros productos que sufrirán la competencia externa a través de los tratados de libre comercio, necesitan políticas de apoyo para desplazarse hacia otros tipos de productos, innovar, utilizar semillas mejoradas, etc. para lograr una reinsertión más positiva en la demanda interna o externa. En ambos casos, políticas públicas y privadas mancomunadas, contribuirían significativamente a mejorar las oportunidades de trabajo de estas etnias.

## **N. Las políticas hacia microemprendimientos informales**

Dado el elevado crecimiento esperado de la PEA urbana, aun cuando se alcance un crecimiento del empleo formal organizado, de buena calidad del orden del 4% anual durante los próximos 15 años —que implicaría una tasa de crecimiento del PIB cercana al 7% anual sostenida durante ese período— la proporción de ocupaciones informales en la PEA urbana se reduciría desde el 56% actual a aproximadamente un 30%. Esto significa que aún en una hipótesis muy optimista, la informalidad seguiría siendo un problema serio del mercado laboral peruano hacia el 2021. A ello se le debería agregar la fracción de empleo rural asociado a actividades tradicionales muy rezagadas y de baja productividad, en la sierra y selva.

El ejercicio previo señala la necesidad de políticas orientadas a mejorar la inserción y elevar la productividad e ingresos de actividades informales, ya que es altamente probable que el mercado laboral peruano deba convivir con la informalidad urbana y el empleo de muy escasa productividad rural. El tema es que la magnitud de la informalidad ha asumido proporciones tales que desde el punto de vista de los recursos disponibles actualmente, es prácticamente imposible la implementación de políticas masivas.

Una de las razones que justifican la importancia de una estrategia comprensiva de competitividad y aceleración de la inversión para los segmentos modernos, no es sólo el hecho de que esto permitiría crear más empleos en estos segmentos. También implica acelerar el crecimiento del producto de los segmentos modernos, y de los recursos fiscales —de los gobiernos: central, regional y local— y es este factor el que permitiría transferir recursos en forma de políticas de apoyo a grupos objetivo de actividades informales.

Eso significa que es imprescindible priorizar. La prioridad debería orientarse hacia i) los micro emprendimientos de carácter informal con mayor probabilidad de auto sostenerse después de recibir el apoyo; ii) la formalización de los micro emprendimientos.

En el pasado reciente, la red de actividades de apoyo a micro emprendimientos, a nivel local regional y central, pública y privada, se ha densificado en Perú. Pero con ello, también se registran multiplicidad de esfuerzos superpuestos.

Los procesos de descentralización del poder administrativo y político, y sobre todo de la actividad económica hacia regiones y localidades del interior, han permitido numerosas iniciativas

locales hacia los micro emprendimientos —esencialmente en la forma de construir mercados y sitios de expendio para grupos de vendedores que antes eran ambulantes.

El factor más decisivo ha sido la expansión, urbana y rural del micro-crédito. Aun cuando en 1997 la cartera micro-financiera era de reducida importancia dentro del sistema financiero, se destaca en 1998-2004 el rápido desarrollo de algunas instituciones y la consolidación de otras (Trivelli, *et al.*, 2004), particularmente de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. Estas últimas, poseen una importancia que trasciende a su peso en el sistema financiero, si se recuerda que el sistema bancario de Perú no llega a gran parte de los poblados y pequeñas aglomeraciones urbanas del país. Con ello, el rol de las Cajas Municipales es particularmente importante en regiones y localidades donde predominan microempresas informales. No obstante, como lo señalan los autores antes citados, de esto no se infiere que este desarrollo sea la base de un mercado micro financiero competitivo —o si el fenómeno reciente refleja más bien el desarrollo de un cierto número de entidades y plazas con acceso a las micro finanzas.

Aún así, Trivelli *et al.* (2004) constatan que existen demandas y es relevante el mejoramiento de los oferentes de micro crédito en: i) innovaciones en procedimientos y productos —*credit scoring, software*, recolección de información, sistemas de administración de riesgos financieros, diseño de nuevos productos, etc.— para mejorar la atención y reducir costos; ii) un mayor rol promotor del Estado respecto a las pequeñas y micro empresas, para fortalecer este segmento, que son sus clientes.

Un resultado interesante del análisis empírico de los demandantes de micro finanzas, es la importancia de la educación del pequeño o microempresario para el acceso y la obtención del crédito —ratificado también por lo detectado para servicios de desarrollo empresarial, como se verá en un párrafo posterior. Este resultado no se explica por criterios aplicados por las entidades micro financieras, si no por la mayor proclividad del pequeño o microempresario más educado, a demandar servicios financieros y de desarrollo empresarial.

Finalmente, la evidencia puntual del Fondo de Garantía de la Pequeña Industria (FOGAPI), analizada en Trivelli *et al.* (2004), sugiere que no existe una correlación entre el aumento de la cartera de micro créditos y la cartera garantizada por dicha institución. Finalmente, también detectan la importancia de los intermediarios no formales —no supervisados por la Superintendencia de Bancos— que constituyen una fuente importante de créditos para las microempresas de menores ingresos.

En cambio, los programas de servicios de desarrollo empresarial subsidiados vía bonos han registrado una demanda más limitada (Robles, Saavedra, Torero y Chacaltana, 2004), y registran muchas demandas para contabilidad y organización contable de las microempresas, y menos demandas para la contratación de asistencia técnica en mercadeo u organización de la producción de micro emprendimientos. En particular, Sierra y Sato (2004) señalan que existe un déficit significativo en asistencia técnica para el aumento de la productividad, diseño y calidad de productos de la microempresa, y también en la calificación gerencial del pequeño empresario y calificación técnica de sus trabajadores. Como se anticipara, en este campo se detecta que la demanda de servicios de desarrollo empresarial es mayor cuanto más educado es el micro empresario.

También es relevante para las microempresas informales, acceder al mercado de equipos e instalaciones usadas, cuyo menor costo permite un umbral de acceso más bajo. La promoción al acceso de parques de maquinaria y equipo livianos, es también otra vía de solución.

Es válido en este segmento, que la microempresa tendrá mayor probabilidad de una vida más larga si se inserta en *clusters*, redes, cadenas productivas u otras formas de organización de grupos de empresa; esto es particularmente importante cuando la microempresa informal accede a

procesos de subcontratación con empresas medianas o grandes. Por consiguiente, el acceso a recursos crediticios, y de servicios de desarrollo empresarial que elevan la productividad, debería ser particularmente promovido para las microempresas que se encuentran articuladas a *clusters*, redes, cadenas productivas, o que operan en subcontratación con las grandes.

El segmento de la microempresa informal es sumamente fluido, y caracterizado por el nacimiento y destrucción de muchas microempresas. Por lo tanto, la remoción de trabas en los trámites para abrir un negocio, la disminución de su plazo y de su costo, es muy importante para alentar nuevos emprendimientos o la reconversión de los preexistentes. En Perú, se estima que la apertura de un negocio puede llevar muchos meses de trámites y un costo superior a los 500 dólares estadounidenses, por la incidencia de disposiciones locales. Reducir este plazo, simplificar el trámite y disminuir su costo, sería entonces un paso relevante.

Finalmente, uno de los desafíos que enfrenta Perú es como estimular el proceso de formalización de muchas microempresas informales, las que las habilitaría para ser destinatarias de políticas públicas y privadas. En el 2002, el Congreso aprobó un régimen laboral especial para la micro y pequeña empresa, por el cual se les reducían durante un período de tiempo, los costos no salariales. Entre la fecha de promulgación de la ley y julio del 2005, una proporción relativamente pequeña de microempresas informales se acogió a este proceso —aproximadamente 2.200 en un universo superior a 1,5 millones. La explicación de esto es que el beneficio que genera acogerse a la ley era inferior al gasto asociado a pagar la tributación indirecta y directa al Gobierno Central, que emergía al identificarse como empresa formal.

## **O. El rol del salario mínimo y las actuales restricciones**

En la actualidad, la incidencia del salario mínimo es débil, ya que exhibe un incumplimiento significativo, y dada la gran proporción de asalariados con contratos en negro e independientes informales, existe poca posibilidad de *enforcement*. La razón es bastante clara: una economía en la que la mayoría de sus actividades registran una declinación o estancamiento de la productividad desde 1978, con una recuperación parcial transitoria en 1993-1997, una nueva caída en 1998-2002, y una recuperación parcial en 2003 y 2004 que no alcanza a retomar el nivel de 1978, enfrenta un problema muy serio para la definición de la política de salario mínimo.

Las exigencias de la competitividad externa a partir de los años noventa, se suman al estancamiento a largo plazo de la productividad para abandonar el uso del salario mínimo como instrumento relevante. Esto es tan evidente, que en los años noventa, en diversas instancias del sector público se pagaban salarios inferiores al mínimo.

Esto quiere decir que la discusión del criterio y rol del salario mínimo, hará sentido en el futuro, una vez que la productividad crezca y se recupere. A partir de ese momento, la pregunta relevante para una economía pequeña y abierta, es cual es el rol del salario mínimo y sus criterios de reajuste.

En el pasado, en los años setenta, el enfoque predominante del salario mínimo fue asegurar el poder adquisitivo de una canasta mínima, que en alguna medida, tenía cierta relación con la canasta de satisfactores para colocar a un hogar por encima de la línea de pobreza. La diferencia fundamental era que la canasta del salario mínimo estaba más integrada por satisfactores de consumo alimentario y básico, que por una canasta más diversificada y completa.

Posteriormente, en la medida que se deteriora el mercado laboral en 1982-2002, y se incrementa la participación en el mercado laboral, particularmente de las mujeres, el criterio anterior debe ser modificado: el salario mínimo debía acercarse lo más posible, a un valor tal que multiplicado por el número de ocupados promedio en los hogares pobres, genera un ingreso



suficiente como para adquirir los bienes alimenticios y otros bienes y servicios de la canasta más básica y esencial, para no caer en la pobreza extrema.

Las dos concepciones previas se corresponden a la idea del salario mínimo como un piso por debajo del cual no debería estar, en teoría, ningún salario de la economía. En esta perspectiva, era parte de una red de seguridad —o de una red de protección social— aun cuando en la práctica, dado la elevada proporción de informales urbanos e independientes rurales de muy baja productividad, sólo era de aplicación para menos de 30% de los ocupados.

La apertura y las presiones de la competitividad externa, conducen también a analizar otros roles del salario mínimo. En particular, su rol como señal para el proceso de reajuste nominal de salarios y para el equilibrio de los mercados laborales. Esto evoluciona en dos direcciones. La primera, el abandono de la práctica del reajuste del mínimo según algún criterio vinculado a la inflación pasada —y la adopción de criterios de inflación esperada o simplemente la no indexación. La segunda, el análisis del margen efectivo de reajuste de los salarios de base, en las actividades intensivas en mano de obra —empresas grandes, pequeñas y micro empresas— expuestas a la creciente competitividad. Por consiguiente, al descansar en el salario mínimo como una de las señales para la formación de salarios nominales de base en el sector privado transable no extractivo, con empresas intensivas en mano de obra, se enfrentan simultáneamente dos límites a su reajuste: la tasa de inflación esperada y el margen efectivo de reajuste que la competitividad de esas actividades permite.

Un factor a tomar en cuenta en una realidad como la peruana en la que las tasas de desempleo, informalidad y subempleo son muy elevadas para los jóvenes, es el riesgo de sancionar un período de espera más largo para los jóvenes que buscan trabajo. En este sentido, una posibilidad es que los contratos de iniciación y aprendizaje, y en general los contratos laborales para jóvenes, no exijan el salario mínimo completo hasta el momento en el que la productividad se haya elevado lo suficiente como para evitar este riesgo.

En la práctica entonces, es probable que al reponer el salario mínimo como instrumental de política activa, su rol y criterios de fijación, respondan al *trade-off* entre el salario mínimo como parte de la red de protección social, y el salario mínimo como señal para la formación de salarios nominales de base en economías pequeñas y abiertas sujetas a fuertes presiones competitivas, con incidencia sobre la tasa de contratación de jóvenes.

## **P. Otras políticas activas hacia el mercado laboral**

En este capítulo, se presentan reflexiones y sugerencias respecto a otras políticas activas hacia el mercado laboral.

1. Los resultados de las políticas activas hacia el mercado laboral, están fuertemente condicionados por las variaciones en el ritmo de crecimiento y las fluctuaciones y choques externos e internos registrados por la economía. Por consiguiente, uno de los aspectos más importantes es cómo flexibilizar el diseño de estos programas, y cómo poder variar en el tiempo la “mezcla” o composición de los mismos, para adecuarse mejor a los cambios que sin duda acompañaran a la inserción externa. Así, en una recesión, la mezcla de los programas deberá poner énfasis en las medidas de emergencia que pueden adoptarse, directamente, desde el gobierno nacional, los estados, regional, provincial o local. Ésta fue la aproximación de los programas de empleo para personas pobres “A Trabajar Urbano” y “A Trabajar Rural”, implementados en el 2002-2004. Mientras que en una recuperación, como la que Perú viene atravesando desde el 2003, el énfasis puede ser en una “mezcla” de programas que descansen más en las empresas privadas, buscando impactar a través de ellas sobre el empleo, los salarios, etc. Un ejemplo de ello, son los programas de subsidio a la contratación permanente de mano de obra, implementados en Chile entre el 2001-

2003, que “anticiparon” la creación de empleo en una recuperación, cuando las expectativas de los empresarios dejaron de ser pesimistas. Dicho de otra manera, los programas activos generan estrategias de reacción que deben ser tomadas en cuenta, y éstas difieren según la economía se encuentre en una recesión, en una recuperación o en una aceleración del crecimiento —y el tema es como adecuar la composición de políticas activas a esos diferentes escenarios.

2. Un segundo aspecto importante es profundizar la tendencia a la descentralización en la ejecución de las políticas y programas activos de empleo. Lo ideal es contar con un cierto número de programas e instrumentos activos de alcance nacional, pero trasladar al nivel local la decisión respecto a que mezcla o combinación específica de los programas nacionales debe ser implementado a nivel local. Éste es un factor decisivo, porque la información y conocimiento específico de las diferentes realidades del nivel local no puede ser reemplazado, sobre todo en un país con características muy diferenciadas según regiones como es Perú. Por consiguiente, la mezcla o composición de políticas y programas activos aplicables en cada localidad o región, debe ser un tema de decisión del nivel local —aún a riesgo de errores o imprecisiones al principio de este proceso de aprendizaje.

3. El tercer elemento se relaciona con un hecho a veces no recordado, que conduce a un replanteo de las políticas activas. La concepción de políticas activas de empleo que se desarrolla en Perú —como en otros países de América Latina, es una adaptación de políticas concebidas para realidades totalmente diferentes, la de los países más desarrollados. Y en estos últimos, el tema de la pequeña y micro empresa no era relevante porque no tenía el peso relativo que posee en Perú y registraba niveles de productividad similares a los de las grandes. Esto sugiere más prioridad y coordinación entre los diferentes programas de diversos ministerios y entidades públicas y privadas, orientados hacia las MYPE. Hacia el futuro, es imprescindible un énfasis mucho mayor en los programas y políticas de apoyo a las MYPE, que constituyen, en la actualidad, la principal fuente de empleo. Sólo que deberían ser orientados prioritariamente hacia el aumento de la productividad total en estos segmentos. Los fondos de apoyo a las pequeñas y microempresas desarrollados en Perú han efectuado grandes esfuerzos pero no han conseguido superar las barreras que les impusieron la escasez de recursos, y la débil actividad económica. Las evaluaciones puntuales disponibles sugieren que sólo una porción baja de las pequeñas y microempresas apoyadas sobreviven más de tres años. Ésta es una poderosa razón que ratifica la necesidad de prestar más atención a la asociación en grupos de MYPE, en *clusters* y su inclusión en redes, como precondition para recibir políticas de apoyo.

4. El cuarto elemento se relaciona con la necesidad de modernizar y armonizar los sistemas de información para el mercado laboral, sin los cuales es poco probable que puedan implementarse políticas activas con el grado de selectividad y precisión que la situación diferenciada por regiones y localidades exige. En este sentido, la encuesta continua de empleo para Lima Metropolitana, es un instrumento para detectar la evolución mensual del agregado empleo en dicha ciudad. Pero no puede reemplazar la información provista por el módulo de empleo de las encuestas de hogares, que permiten un análisis multivariado de los atributos y características del empleo generado —tema de vital importancia para Perú. El análisis de la productividad conduce además a demandar un esfuerzo mucho más amplio en materia de encuestas de establecimientos, muy limitado hasta el presente.

5. Perú exhibe una vasta experiencia en muy diversas políticas activas de empleo, sobre las cuales se han efectuado ya numerosas evaluaciones. A título de ejemplo, una de las políticas más difundidas y respecto a la cual existe consenso de que genera una alta relación beneficio/costo son los servicios de empleo. La extensión efectiva de los mismos a trabajadores de MYPE y cuenta propia informales, sería un paso adelante, en la dirección ya expuesta.

6. La prioridad para Perú de un sistema de formación laboral, ha sido expuesta en páginas previas. Conviene aquí efectuar dos énfasis: a) el nuevo sistema debe llegar a los trabajadores y empresarios de las MYPE; b) debe incluirse dentro del mismo cursos cortos de nivelación educativa para suplir las deficiencias del sistema educativo.

7. Los programas de empleo temporal hacia los grupos vulnerables, como A Trabajar Urbano y Rural —diseñados para activos de hogares pobres— son los que presentan las mayores dificultades de operación, ya que por su naturaleza, exigen un diseño y capacidad de ejecución para focalizar los recursos y evitar las filtraciones —hechos que se lograron en Perú gracias a la experiencia de FONCODES y a los equipos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que gestionaron estos programas— y no está claro que obtengan algún resultado significativo y permanente fuera del ingreso que generan a los beneficiados. Convendría analizar la posibilidad de reorientar estos programas en dos direcciones: a) mantener un programa para el aumento de la productividad de personas pobres activas, desplazando el énfasis desde empleo temporal y hacia elementos para que el activo pobre pueda aumentar su productividad e ingresos y/o mejorar su inserción; b) dado que la economía ya está creciendo a un ritmo significativo, convendría comenzar a programar, hacia el futuro, el desplazamiento de una parte de los recursos de los programas A Trabajar Urbano y Rural, hacia subsidios a la contratación permanente de mano de obra, para empresas que se encuentran en las zonas cercanas a la ubicación de los pobres —organizados tal como se expone en el numeral siguiente.

En esa perspectiva, sería útil establecer un programa piloto de un programa de subsidio a las empresas ubicadas en las regiones afectadas por la pobreza, para el incremento de la contratación de mano de obra de hogares pobres. El gasto por cada nuevo empleo generado es así mucho menor, y el efecto sobre creación de empleo mucho mayor. En general, los modelos de políticas activas de empleo en Perú, se generaron en la tradición de una intervención pública directa en diseño y ejecución. Las tendencias actuales sugieren que es probable que se alcance más eficacia descansando en modelos más abiertos, participativos, descentralizados, de incidencia indirecta y ejecución no necesariamente pública, que descansan en incentivos y subsidios, con participación y en asociación del sector privado, descansando más en la responsabilidad social de la empresa y menos en ejecución pública directa. Esto supone que los actores sociales y entidades privadas deben participar más en la formulación, gestión y monitoreo e involucrarse en la implementación. Un ejemplo de lo que se está planteando se encuentra en el enfoque de un mercado regulado de servicios de formación laboral, expuesto anteriormente.

8. Los subsidios a la contratación de mano de obra, sólo se han aplicado sobre la base de establecer exenciones temporales a determinados los aportes de las empresas para reducir sus costos laborales. Los programas de subsidios a la contratación son útiles para “adelantar” la contratación de mano de obra en períodos en que las expectativas empresariales son neutras o positivas, ya que cuando son negativas carecen de efectividad. En esa situación, es preferible subsidiar la contratación de mano de obra contra la obligación de las empresas de generar contratos relativamente estables, del tipo implementado en Chile en 2001-2003, como ya se mencionara en un párrafo previo.

9. Los procesos de reconversión laboral, utilizados muy débilmente en Perú en los años noventa, constituyen un camino que debería ampliarse y profundizarse hacia el futuro, ya que son una de las herramientas más poderosas para ayudar a la movilidad laboral y adaptabilidad del mercado de trabajo. Es conveniente pensar en programas de reconversión laboral, orientados no sólo a los desempleados, sino en programas preventivos, como los programas de reestructuración de empresas. La experiencia de Canadá en este ámbito es sumamente positiva, y proviene de un país que ha atravesado sucesivas oleadas de reestructuración productiva, por el estímulo y presión que significa estar estrechamente vinculado a la economía de los EE.UU. En Canadá se desarrolló

un sistema bipartito de apoyo a la reestructuración de bajo costo y gran efectividad, que descansó en facilitar a las empresas afectadas, el acceso a capacidad técnica para asesorar en los procesos de reestructuración, con participación como consultores de empresarios o profesionales que ya habían pasado experiencias similares de reestructuración, en actividades o ramas similares.

10. Conviene proseguir con las evaluaciones de impacto y de proceso, pero conservando un registro histórico de las mismas que opere como memoria institucional para desarrollar acciones hacia la mayor focalización y menores filtraciones de los programas. En Perú, un mismo programa es a veces objeto de diversas evaluaciones de impacto por el interés simultáneo de diversas fuentes donantes o de cooperación externa. En este sentido, sería útil también establecer una mesa de donantes y cooperación externa para todos los temas de políticas activas hacia el mercado laboral, como instancia de coordinación de muchas de las acciones que la cooperación externa apoya.

## **IX. La ignición del aumento de la productividad microeconómica**

---

### **A. Introducción**

En las páginas previas se hizo énfasis en un conjunto de políticas meso y micro económicas convergentes en la dirección de una estrategia de mejoramiento de la competitividad, basada en el aumento de la productividad total a nivel microeconómico. ¿Como se inicia este proceso? Moverse hacia una estrategia de aumento de la productividad, implica necesariamente un aumento en el gasto de las empresas en capacitación, en innovaciones y en inversión en equipos. Esto implica que además de una ampliación de mercados externos —discutida anteriormente— es relevante generar condiciones iniciales de alta rentabilidad relativa para provocar un rápido aumento en decisiones de inversión en equipo fijo, capacitación, innovaciones y cambios en organización. A medida que se vaya teniendo éxito, el crecimiento de la productividad a nivel microeconómico alimentará el crecimiento de las utilidades y una tasa de retorno elevada, y podrán ir suavizándose las medidas concebidas para la fase de ignición. El tema es por lo tanto, como poner en marcha o en la actual situación de Perú, como acelerar este proceso.

Es importante señalar que las políticas de aumento de la productividad microeconómica —expuestas en el capítulo VII— y las que inciden en la ignición, pueden ser iniciadas al mismo tiempo, ya que las primeras poseen un plazo de maduración superior.

La fase de ignición puede descansar en:

- i) un tipo de cambio real más competitivo, transitorio, o medidas que reemplacen su efecto sobre transables no extractivos, durante el plazo requerido para la ignición del aumento de la productividad;
- ii) incentivos especiales a las empresas para la innovación, la capacitación y la inversión;
- iii) la apertura sistemática de nuevos mercados —convenios de comercio— que planteen nuevas oportunidades de negocios con mayor rentabilidad por la rebaja de aranceles de destino, unida al fortalecimiento de las políticas de promoción de las exportaciones no tradicionales;
- iv) el refuerzo de la flexibilidad del mercado laboral por la vía de la flexibilidad acordada o negociada entre empresas y organizaciones de trabajadores;
- v) El mantenimiento durante un período de transición de un aumento de la productividad mientras se mantienen contenidos los costos de factores en términos reales, o la reducción de los costos por unidad de insumos incluyendo los no salariales desde el inicio;
- vi) la reducción de costos transaccionales de las exportaciones;
- vii) un acuerdo político, social y laboral sobre las políticas específicas de la estrategia de competitividad que permita su sostenibilidad en el tiempo;
- viii) una combinación de las siete alternativas previas o de algunas de ellas.

Dado que en páginas previas se planteó ya el tema de apertura de nuevos mercados, acuerdos comerciales y promoción de las exportaciones, se verá a continuación la implicancia de los temas restantes para Perú.

Antes de hacerlo, se recordará que también es factible una estrategia de aumento de la productividad microeconómica que no haga uso de una fase de ignición. En esta alternativa, el desarrollo del impulso hacia el aumento de la productividad es más gradual y se despliega en un mayor número de años y lleva más tiempo.

En esa perspectiva, dada la velocidad de generación de innovaciones de producto, proceso, de organización y tecnológicas en los países desarrollados, el tema fundamental para un *late comer* como Perú, es que su principal ventaja reside en la posibilidad de adoptar innovaciones de última generación y/o de menor costo, y acortar el plazo histórico requerido para elevar su productividad en transables no extractivos. Así, por ejemplo, hoy día Perú puede adoptar sistemas computarizados de riego por goteo de mucho menor costo que lo que enfrentaron otras experiencias veinte años atrás. La ventaja adquirible para un país como Perú, es en el acceso rápido a innovaciones de todo tipo para potenciar y transformar sus recursos naturales y transformarlos en productos y servicios con mayor valor agregado.

## **B. Un tipo de cambio real competitivo o medidas que reemplacen ese efecto**

La caída del tipo de cambio real en el 2004 y principios del 2005 y la presunción —fundada— de que continuará cayendo en los próximos años en la medida que los ingresos de las exportaciones de *commodities* sigan creciendo, plantea la incógnita si será viable y deseable defender el tipo de cambio real y si es factible, revertir parcialmente esta tendencia, que puede afectar el recién ganado dinamismo (2003-2004) de las exportaciones no tradicionales y a las actividades competidoras con importaciones. Para analizar la viabilidad, es relevante verificar que acciones serían necesarias para defender el tipo de cambio real —tema que se desarrolla a continuación— en el entendido que se trata de modificaciones en las políticas equivalentes a una

incidencia pequeña y acotada sobre el tipo de cambio real —2% a 3% anual— para reponer los niveles perdidos en 2004 y 2005 y neutralizar parcialmente la tendencia hacia la baja.

Un tipo de cambio real más elevado genera una mayor rentabilidad para la inversión en transables no extractivos, y acelera la expansión de dichos sectores, requisitos para inducir en los mismos aumentos de productividad en transables no extractivos, para el caso de Perú. Éste es un efecto asociado al cambio de precios relativos entre transables y no transables que el alza del tipo de cambio real induce. Dada la ausencia de un régimen inflacionario, como se expondrá con detalle más adelante, el efecto rentabilidad no depende de la incidencia del alza del tipo de cambio real sobre salarios reales, ya que con un bajo coeficiente de traslado a precios o *pass-through*, una variación pequeña en el tipo de cambio —2% a 3% anual— tenderá a ser absorbida por márgenes de ganancia. Dicho de otro modo, el efecto relevante es el aumento de rentabilidad en transables y el descenso de rentabilidad en no transables —que es el objetivo intermedio deseado para reorientar gradualmente recursos en esa dirección.

Existe cierto consenso en la literatura reciente, entre autores de corrientes muy diferentes de pensamiento, de que un tipo de cambio real competitivo y no volátil es un ingrediente significativo para generar una aceleración inicial del crecimiento en transables no extractivos y lograr al mismo tiempo un efecto apreciable sobre el empleo.<sup>5</sup>

Tan importante como el posicionamiento analítico, es el hecho que en numerosas experiencias de Asia, Oceanía, Europa y América, se verificó empíricamente el carácter expansivo, para una economía pequeña y abierta, de un régimen macroeconómico de tipo de cambio real competitivo —entre otras experiencias— en Costa Rica 1980-1990; Colombia 2001-2004; en Chile 1982-1994; en México 1994-1999; en Brasil 1999-2004; en Argentina 2001-2004, en Nueva Zelanda, Canadá, Finlandia y Suecia en el pasado reciente, y en Japón (1950-1970), Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Malasia, Tailandia, y en la experiencia de China 1980-2004. Aun cuando el régimen asume distintas modalidades, el elemento común es la decisión de sostener durante un tiempo un tipo de cambio real competitivo, para estimular exportaciones, defender la producción competitiva con importaciones y acelerar decisiones de inversión en ambos segmentos, como vía para estimular el aumento de la productividad a mediano plazo.

En una economía pequeña, abierta y endeudada, sobre todo en aquellas que están iniciando un proceso competitivo con economías de mayor productividad, la función expansiva de la política macroeconómica no depende tanto de las políticas monetaria y fiscal, si no del tipo de cambio real. Este hecho es particularmente relevante para la situación de Perú, que viene registrando un descenso del tipo de cambio real a medida que sus exportaciones crecen.

Pero como no es posible definir autónomamente una política de tipo de cambio real, el aumento gradual del tipo de cambio real depende de un régimen macroeconómico capaz de alinear las políticas monetarias y fiscales con la cambiaria, y defender así una meta de tipo de cambio real. En comparación con un punto de partida en el que se ha venido descansando en las políticas fiscal y monetaria para sostener la demanda interna, y en la que el tipo de cambio real de equilibrio no es competitivo, el nuevo enfoque supone una política monetaria que respete la estabilidad de precios y haga espacio a compras netas de divisas, un menor déficit y endeudamiento fiscal interno, lo que probablemente implique un menor incremento del gasto público, para facilitar un tipo de cambio real más elevado. En la práctica, implica “retrasar” gradualmente el gasto público para equilibrar cuentas fiscales, equilibrar la oferta y demanda por dinero, y “adelantar” el tipo de cambio real. Esto implica perseguir, una doble meta instrumental: una meta de inflación y una meta de tipo de cambio real, para asegurar un cierto ritmo de crecimiento económico. La meta de tipo de cambio real no es de largo plazo, si no sólo para el período de ignición.

<sup>5</sup> Véanse: Williamson (2003); Rodrik (2003); Ball (1998 y 2002); Ocampo y Tovar (2003); Sachs y Vial (2002); Frenkel (2004), entre otros.

En Perú, como se expuso, el énfasis es en un enfoque inverso: estabilidad del tipo de cambio real a un nivel que no es competitivo para transables no extractivos, y mantenimiento de la política fiscal y sobre todo la monetaria, como factor expansivo. En la práctica el Banco Central de la Reserva intentó defender el tipo de cambio real a través de compras de divisas y esterilización. Tanto en el 2003 como sobretodo el 2004, efectuó elevadas compras de divisas —en el 2004 por el equivalente a casi 20% de las exportaciones— pero así todo no pudo evitar la caída del tipo de cambio real. Y existe la presunción de que en el 2005 y años siguientes, se repetirá el mismo escenario. Por consiguiente parece conveniente analizar con más detenimiento el tema.

## C. El enfoque

### 1. Alcances de un tipo de cambio real competitivo

- alineación de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria, para permitir un tipo de cambio real más elevado;
- coordinación mucho más estrecha entre la autoridad fiscal y el Banco Central;
- aplicación, si fuera necesario, de medidas dirigidas a incidir en la oferta y demanda de divisas;
- enfoque que permita lidiar con el endeudamiento en divisas de las empresas.

a) El primer punto implica un menor rol del gasto público, del déficit y del endeudamiento fiscal interno, una política monetaria que defienda la estabilidad de precios, y por ambas vías, un mayor espacio para elevar el tipo de cambio real. La transición debe ser gradual: desacelerar el gasto público gradualmente respecto al ritmo esperado de crecimiento del PIB, y elevar gradualmente el tipo de cambio real, para reemplazar el efecto expansivo del primero.

b) El segundo punto enfatiza la necesidad de una coordinación mucho más estrecha entre el Banco Central y la autoridad fiscal, porque para sostener una meta de tipo de cambio real será indispensable un mayor volumen de compras de divisas y esterilización de su efecto monetario vía colocación de papeles del Banco Central. Pero para evitar que esto ocupe recursos para papeles del sector privado, la autoridad fiscal debe coordinar su acción con el Banco Central y reducir la colocación de bonos fiscales en mercados internos —lo que es coherente con el punto previo de reducir el ritmo de expansión del gasto público, reperfilear la deuda externa para obtener un mayor margen de recursos fiscales y disminuir el déficit fiscal. El mayor espacio liberado por la contracción del endeudamiento fiscal, puede entonces ser ocupado por la colocación de papeles por el Banco Central, para ampliar las operaciones de compra de divisas y esterilización monetaria.

Ball (1998) demostró que las reglas de Taylor, orientadas a manejar la tasa de interés hacia el alza cuando la inflación despunta, y hacia abajo cuando el crecimiento del producto se contrae, no son aplicables a la situación de economías pequeñas y abiertas. En este último contexto, lo relevante es perseguir dos metas intermedias simultáneas: una meta de inflación y una meta de tipo de cambio real. De hecho, Morón y Wilkenreid (2002) analizan las condiciones para la aplicación de una regla de Taylor ampliada para Perú y señalan las ventajas de este nuevo régimen, aun cuando comparten que el tipo de cambio real no puede ser una meta a largo plazo, si no de un plazo transitorio.

Por consiguiente, el tema es un enfoque “ampliado” de regla de Taylor en el que se persigan simultáneamente, una meta de estabilidad de precios y una meta de tipo de cambio real competitivo transitoria —además del crecimiento del producto. Esta regla no tiene porque ser de aplicación rígida, si no que, en lo esencial, consiste en moverse en el tiempo coherentemente hacia dichos objetivos.



Frenkel (2004) demostró además las ventajas para el empleo de un enfoque de tipo de cambio real competitivo, y que las reglas de Taylor son aún menos aplicables cuando las economías abiertas y pequeñas están además muy endeudadas externamente.

Por su parte, Ball (1998) demuestra que la regla de política a aplicar, descansa en un índice de condiciones monetarias, reflejado en una ecuación en cuyo primer miembro se encuentran, ponderadas, la tasa de interés real y el tipo de cambio real, (las ponderaciones se obtienen de los parámetros de las ecuaciones de equilibrio utilizadas para ese análisis) y en cuyo segundo miembro, se encuentran como variables explicativas, el aumento del producto para el período corriente, y, la meta de inflación para el período corriente, menos el aumento del tipo de cambio real en períodos precedentes. El último término es equivalente a la inflación subyacente, “limpia” de los impactos provocados por alzas puntuales del tipo de cambio real. Por lo que el enfoque de Ball (1998) es equivalente a programar la tasa de interés nominal, la meta de inflación y la tasa de cambio real, atendiendo al crecimiento del producto y a la tasa de inflación subyacente.

El enfoque previo tiene la dificultad de suponer una elasticidad negativa, significativa y relativamente constante —al menos dentro de un período de dos años o tres años— entre la tasa de interés y el tipo de cambio real. Pero esto último no necesariamente se da en economías emergentes pequeñas y abiertas como la peruana, en las que les falta profundidad y amplitud a sus mercados financieros domésticos, por lo que no es tan fluido el desplazamiento hacia o desde activos domésticos ante variaciones en el tipo de cambio real.

Por consiguiente, aunque no se suscriba el enfoque del índice de condiciones monetarias, sí parece importante la idea de que la autoridad fiscal y el Banco Central, puedan coordinar sus acciones para perseguir simultáneamente, dos metas instrumentales: la meta de inflación y la de tipo de cambio real competitivo, lo que en la práctica se traduciría en una mucho mayor preocupación por el tipo de cambio real respecto a la verificada en el pasado reciente, y en un diseño de la política macro consecuente con ello. En la práctica, esto supone que aun cuando no aplique una regla inmutable, el Banco Central, en coordinación con la autoridad fiscal, pueden perseguir dos metas instrumentales: inflación, y tipo de cambio real —la segunda durante la fase de ignición.

c) El tercer punto citado al inicio de esta parte, hace énfasis en la intervención para modificar la oferta y demanda de divisas. En la actual coyuntura de Perú, en la que el Banco Central ha elevado en el 2004 el encaje para créditos externos para evitar un exceso en este plano, puede hacerse uso de tres medidas complementarias:

- (i) La primera es la autorización de invertir en el exterior una fracción de los fondos del seguro de pensiones —hecho que las AFP han venido demandando en el 2003 y 2004 para elevar la rentabilidad de sus fondos. Chile, por ejemplo, ha autorizado la inversión en el exterior del equivalente a 28% de los fondos de pensiones. Una proporción similar para Perú sería equivalente al total de compras netas de divisas efectuado por el BCRP para sostener el tipo de cambio real en el 2004 —es decir, un impacto significativo sobre el mercado cambiario. El BCRP ha resistido dicha medida por estimar, correctamente, que implicaría un traslado de ahorro hacia el exterior— pero prestando poca atención a su efecto sobre el tipo de cambio real y sobre la rentabilidad en transables no extractivos, que es una de las principales restricciones sobre la inversión privada.
- (ii) La segunda medida es la regulación de la entrada de capitales de corto plazo, que también opera en la dirección de sostener el tipo de cambio real —medida aplicada en el pasado por Chile y en la actualidad por Colombia, entre otros países de la región.

No obstante, en la lógica del régimen macroeconómico actualmente vigente en Perú, esta intervención sería una alteración seria de las reglas del juego y es poco viable.

- (iii) La tercera medida es que el BCRP mantenga la tasa interbancaria por debajo de la de EEUU —siempre que esto no provoque un alza de precios que amenace las metas de inflación, para provocar una mayor salida de capitales de corto plazo y elevar el tipo de cambio real.

d) El cuarto punto se basa en el hecho de que en el Perú, una parte importante del endeudamiento de las empresas se halla en divisas. Hay cinco avenidas de acción para lidiar con este problema:

- (i) Acelerar las medidas para desdolarizar la economía iniciadas recién en el 2004, más de un decenio después de que se originó el problema y continuadas en el 2005 con la presentación por parte del BCRP al Congreso de un Proyecto de Ley que autorizaría a los deudores en divisas a repagar intereses y deuda en soles, a un tipo de cambio inferior a la tasa de cambio de venta de divisas en el mercado cambiario. (Si bien el proyecto se orienta a reducir la tasa de interés bancaria en soles, repercute también sobre el costo del servicio de la deuda privada en dólares).
- (ii) En la medida que el alza acotada y gradual del tipo de cambio real compense parcialmente un descenso que ya tuvo lugar y una tendencia a la caída para los próximos dos o tres años, no existe un encarecimiento del servicio de las deudas en divisas, si no un retorno a los niveles previos a la tendencia al descenso del tipo de cambio real.
- (iii) Si la discusión está en torno a movimientos para elevar el tipo de cambio real en 2% por año durante un período de tres años, el aumento de la productividad compensará parcialmente el efecto del alza del tipo de cambio real.
- (iv) Quizás este punto sea el más importante. Una porción significativa de las empresas que están endeudadas en divisas, son del sector transable no extractivo o de servicios financieros y no financieros para quienes un mayor dinamismo del sector transable no extractivo, representa un aumento de actividad y utilidades. Por ello, lo que pierden por un mayor servicio de sus deudas en divisas en términos de recursos domésticos, está compensado al menos parcialmente por el alza de sus ingresos por ventas en divisas en términos de recursos domésticos. Dicho de otro modo, el valor actual del flujo de los incrementos de utilidades originado en el aumento gradual del tipo de cambio real, compensa el valor actual de los incrementos en el servicio de su deuda —en la medida que no se trate de empresas con un coeficiente deuda externa/producto desmesuradamente elevado. Por consiguiente, lo que habría que compensar sería un monto neto mucho menor al flujo anual de incrementos de los servicios de la deuda en moneda nacional. En realidad son las empresas endeudadas en divisas de actividades no transables las que se verán afectadas por este efecto con un alza del tipo de cambio real —aun cuando es probable que se beneficien del mayor nivel de actividad inducido por la aceleración en transables.
- (v) Si todo lo anterior es cierto, entonces es incluso manejable un seguro cambiario transitorio para las empresas en las que el efecto deuda supera al efecto ingresos, establecido en función de la incidencia del alza del tipo de cambio real sobre dicho efecto neto. El BCRP tendría que utilizar algunos cientos de millones de dólares estadounidenses de sus reservas para “limpiar” el problema y dejar la economía del sector privado estimulada por un tipo de cambio real un poquito más elevado. Sexto, no obstante, lo que el enfoque previo no resuelve y que en la práctica puede ser la

variable clave para las decisiones, es el impacto del alza del TCR de 2% a 3% anual durante dos a tres años, sobre el servicio de la deuda externa pública. Dado el desajuste fiscal —el déficit fiscal vigente— esto obligaría al gobierno a reducir el déficit e incluso a obtener un superávit de operaciones, lo que es combinable con “reperfilarse” la deuda externa para reducir la presión sobre el gasto fiscal en los años 2006-2008. Pero estos últimos argumentos respecto a la conveniencia de reducir el ritmo del gasto público, son justamente lo que la mayoría de los analistas están recomendando para la política fiscal, con los que esta propuesta sería compatible —iría sí un paso más allá ocupando con el tipo de cambio real el espacio liberado en términos de función expansiva, por la reducción del gasto y déficit fiscal respecto al PIB.

Es probable que ninguno de los seis elementos analizados previamente —realineación de las políticas fiscal; monetaria y cambiaria con reducción del déficit fiscal; más estrecha coordinación entre la autoridad fiscal y la monetaria; intervención en la oferta y demanda de divisas; medidas para lidiar con el endeudamiento en divisas; privado y público— puedan ser implementados en la presente administración, que se encuentra ya muy involucrada con el régimen macroeconómico vigente. Pero puede ser útil para la próxima administración —las elecciones presidenciales y cambio de administración son en el 2006.

## 2. Plazo de vigencia y efecto expansivo

Existe cierto consenso en que el efecto inicial de un alza del tipo de cambio real es contractivo, pero a medida que pasan los meses, comienza a sentirse su efecto expansivo. El efecto contractivo proviene de su impacto inicial sobre salarios reales; el efecto expansivo es esencialmente explicado por el aumento de la producción competitiva con importaciones, de las exportaciones y de la inversión privada en dichas actividades, estimulada por la mayor rentabilidad en transables. En general, analizando las experiencias empíricas de Chile (1982-1994); México (1994-1999); Costa Rica (1980-1990); Brasil (1998-2004), Solimano (1991) y Frenkel (2004) detectan un plazo promedio de aproximadamente dos años, desde el momento en que se eleva el tipo de cambio real, y el momento en que comienza a sentirse en forma significativa su efecto expansivo sobre producción y empleo. Pero se trata de experiencias de devaluaciones reales fuertes o significativas, en países con regímenes inflacionarios. De ahí su impacto inicial contractivo.

En la experiencia de Argentina (2001-2004) se reduce este plazo significativamente a seis meses, ya que el efecto expansivo de una maxi-devaluación real, se dejó sentir rápidamente, primero, vía compresión de las importaciones y seis meses más tarde, a través de una muy fuerte expansión de la inversión privada, particularmente en transables, seguida por el aumento de las exportaciones y del consumo (Frenkel y Damill, 2004). No obstante, las condiciones iniciales y elasticidad de respuesta de esta experiencia son bastante diferentes a las de Perú.

- **¿Cual es el plazo necesario de duración de un régimen de tipo de cambio real competitivo?**

Es el período que va desde el inicio del proceso de ignición de una estrategia de competitividad hasta cuando el impulso hacia el aumento de la productividad total se haya consolidado en el tejido empresarial. No existen análisis sistemáticos sobre la duración de la fase de ignición, por lo que es un tema sujeto a investigación. Lo que sí se sabe es que el plazo necesario de duración, es como mínimo similar al plazo requerido para que se perciba el efecto expansivo sobre producción, productividad y empleo —aproximadamente dos años en promedio para las experiencias citadas en los dos párrafos previos.

Finalmente, es importante además percibir que si bien un aumento del tipo de cambio real es a corto plazo contractivo e impacta sobre salarios reales en economías con regímenes

inflacionarios, hay tres fuerzas que neutralizan esta tendencia en la práctica. La primera es la situación de economías como la peruana sin regímenes inflacionarios y en las que se trata de colocar mini-devaluaciones reales —en este caso el efecto contractivo, como se verá posteriormente, es mucho menor. La segunda es el efecto expansivo a mediano plazo de la misma devaluación real, que acelerará el crecimiento de tal modo que no solo aumente el crecimiento del empleo de calidad, sino que además el tirón de demanda se sienta también en el aumento de la productividad. Esto hace espacio para un aumento de salarios reales al ritmo de aumento de la productividad. La tercera es la maduración de las políticas meso y micro que inciden sobre la productividad por el lado de la oferta, a partir de las cuales los salarios reales podrán crecer al ritmo determinado por su aumento. Si se trata de mini devaluaciones reales en regímenes no inflacionarios, el problema de su impacto sobre salarios deja de existir en la medida que las mismas se mantengan por debajo del aumento de la productividad —ya que en este caso, no afectarán negativamente salarios reales.

### **3. El efecto de un tipo de cambio real competitivo sobre el empleo**

Un factor que también merece considerarse es el impacto de un aumento el tipo de cambio real sobre el empleo. El efecto positivo sobre el empleo de un régimen macroeconómico de tipo de cambio real competitivo, proviene de tres ámbitos (Frenkel, 2004):

a) de su efecto expansivo sobre la rentabilidad y crecimiento de la inversión en transables no extractivos, y sobre el aumento de las exportaciones y competencia con importaciones —que al acelerarse, se transmite hacia el resto de la economía;

b) del hecho que abarata relativamente el costo del componente nacional —incluyendo la mano de obra— en todas las actividades y no sólo en transables, y encarece el componente importado —induciendo así una compresión de importaciones y un mayor uso de recursos domésticos. Este efecto equivale a elevar la elasticidad empleo-producto en todas las actividades— aun cuando en distinta intensidad en cada una de ellas;

c) además de la función expansiva, un régimen de tipo de cambio real competitivo y estable cumple una función preventiva del impacto de los *shocks* externos sobre el empleo interno. En este sentido, conviene recordar que no es sólo importante crear nuevos empleos, si no además saberlos defender —como lo sugieren las sucesivas crisis de origen externo registradas en los años ochenta y años noventa y su devastador efecto, en muchos países de América Latina, sobre el empleo. Cuando se analizan esas experiencias, puede constatarse que en dos años de crisis muchos países pierden el empleo que tardaron siete u ocho años en generar.

### **4. ¿Tipo de cambio real de equilibrio?**

En Perú, el manejo cambiario del BCRP ha permitido que el tipo de cambio real observado siga muy estrechamente al tipo de cambio real de equilibrio (Ferreira y Herrada, 2002). El problema es que la definición de tipo de cambio real de equilibrio deja afuera el equilibrio a mediano plazo del mercado de trabajo tal como tiene lugar en la práctica en Perú. Como se expone detalladamente en el anexo 3 de este trabajo, el concepto de tipo de cambio real de equilibrio comprende el equilibrio externo y el interno. Este último supone el equilibrio a mediano y largo plazo del mercado de no transables, lo que incluye entonces el equilibrio del mercado de trabajo.

Como se expone en el anexo 3, el enfoque teórico asociado al equilibrio interno hace énfasis en que dicho equilibrio se obtiene cuando se alcanza la tasa natural de desempleo que no genera presiones inflacionarias (Non-Accelerating-Inflation Rate of Unemployment (NAIRU)). Este concepto, al concentrarse en el desempleo friccional y el explicado por la regulación laboral, está lejos de reflejar bien la realidad de los mercados laborales de Perú, ya que ignora el subempleo por

insuficiente capital y tecnología, y el desempleo y subempleo por *mismatching* entre la demanda y oferta por tipo de calificaciones. Todo esto hace que la aproximación de la NAIRU, subestime la tasa de crecimiento del empleo que equilibra el mercado laboral de Perú. El enfoque fue corregido por la realidad, aún en economías avanzadas, ya que desde mediados de los años 1990 hasta el presente, el énfasis fue en el crecimiento de la productividad total, que opera desplazando la curva de Philips, en la dirección de situar el umbral de la NAIRU a niveles cada vez más bajos de la tasa de desempleo para una dada tasa de inflación —lo que en la práctica conduce a poner más atención en la tasa de crecimiento de la productividad, que en la NAIRU *ex-ante* el crecimiento de la productividad. Si se implementan políticas hacia un aumento significativo de la productividad total que reduzcan anualmente los costos totales unitarios, entonces la curva de Philips se desplaza constantemente y una misma tasa de inflación pasa a ser compatible con tasas cada vez menores de desempleo. Esta aproximación es válida también para economías emergentes. Así, Ball y Moffit (2001) la evalúan para la experiencia de Chile en 1980-1997. En dicha experiencia, fue factible, gracias al aumento sistemático y significativo de la productividad total a un ritmo cercano al 4% anual, desacelerar la tasa de inflación sin elevar los costos en términos de desempleo. La consecuencia práctica para la política de crecimiento es la necesidad de prestar cada vez más atención a las políticas deliberadas que aumentan sistemáticamente la productividad total, en lugar de aferrarse a una NAIRU convencional.

En la experiencia de Perú, en que se ha logrado ya la estabilidad de precios —con una meta entre 1,5% y 3,5% anual cumpliéndose desde hace muchos años— en el mediano plazo aumento en la productividad total permitirá absorber la presión de una elevación del tipo de cambio real. El tema entonces es si acorto plazo es factible defender mejor el tipo de cambio real sin generar presiones inflacionarias.

Adicionalmente, la política cambiaria del BCRP en 2001-2004 ha sido compatible con un crecimiento del empleo en empresas organizadas entre 1% y 2% anual, claramente insuficiente como tasa de mediano y largo plazo, frente a las presiones existentes en el mercado laboral de Perú. En la práctica, el BCRP prestó mucha más atención a la reducción de la tasa de interés —parcialmente lograda en 2000-2004— que a la defensa del tipo de cambio real, lo que no es consistente con una economía abierta, pequeña y endeudada.

## **5. El impacto sobre la inflación de un régimen de tipo de cambio real competitivo**

Uno de los grandes temores de instalar un régimen macroeconómico de tipo de cambio real competitivo, es su efecto sobre la aceleración de la inflación. El temor es correcto, dada la desastrosa experiencia inflacionaria de Perú en 1960-1993.

No obstante, lo que parece infundado es la presunción de que por sí este régimen despertará nuevamente tendencias inflacionarias. Como se expuso, la idea central es reemplazar un objetivo instrumental —la estabilidad de precios— por dos metas: estabilidad de precios y tipo de cambio real competitivo. Por consiguiente, en la definición misma del régimen macroeconómico de tipo de cambio real competitivo, se incluye la estabilidad de precios.

Como se expusiera anteriormente, el enfoque analizado no implica un aumento de la oferta de dinero ya que el grueso de las compras netas de divisas es esterilizado justamente para evitar un exceso de oferta que conduzca a presiones inflacionarias. Por consiguiente, la única fuente de presiones de precios es el alza del tipo de cambio real. Esto conduce a analizar el coeficiente de *pass-through*, esto es, cuanto del aumento del tipo de cambio real se transfiere a precios. La evidencia empírica de los últimos diez años (1994-2004) en Perú, sugiere que dicho coeficiente ha descendido respecto a los años setenta y años ochenta y que en circunstancias “regulares” oscilaría entre 0,16 y aproximadamente 0,20 dependiendo de las particulares condiciones que se

enfrenten.<sup>6</sup> Dicho de otro modo, por cada punto de aumento del tipo de cambio real, cabría esperar entre 0,16 y 0,20 puntos de aumento en la tasa de inflación dentro de los 12 meses siguientes al aumento del tipo de cambio real. Moron y Lama (2003) estiman un *pass-through* de 0,20 para Perú, para un período de varias decenas de meses, admitiendo lentitud de ajuste en precios de no transables y un componente de precios de servicios no transables en la cadena de distribución que reduce el impacto de precios del componente importado. También advierten que el coeficiente de *pass-through* sería mayor si el alza del tipo de cambio real proviene de la política monetaria que si se origina en un *shock* externo. Esta evidencia sugiere entonces que manejado en forma prudente, una recuperación pequeña y gradual del tipo de cambio real, o medidas para paliar su descenso, generan bajas presiones inflacionarias. Todo lo cual es coherente con estimaciones efectuadas para otros países de América Latina.<sup>7</sup>

A diferencia del período 1970-1990 y principio de los años noventa, Perú y otros países de América Latina han avanzado en los últimos diez años decisivamente en sus procesos de estabilización, por lo que el efecto de una devaluación sobre la inflación ya no es el mismo que veinte años atrás. Un segundo factor es que ahora se trata de economías abiertas, que han elevado su propensión a importar, y que uno de los efectos de una devaluación es sustituir, parcialmente, componente importado por componente nacional —con lo que desaparece, en parte, la presión sobre precios originada en un componente importado muy rígido. Ambas cosas son parte de la explicación de porque los autores antes citados llegan a conclusiones diferentes a Hausman, Panizza y Stein (2000), quienes estiman un *pass-through* bastante elevado al computar la evidencia empírica de procesos de alta inflación de principios de los años noventa para diferentes países de América Latina.

Es relevante señalar que la misma conclusión —un *pass-through* muy inferior al 50%— se obtiene para experiencias de fuera de América Latina,<sup>8</sup> como son el Sudeste Asiático, Japón, Canadá y diversos países de Europa.

También cabe subrayar que el ajuste no es lineal: el coeficiente de *pass-through* varía según las condiciones del punto de partida (recesivas o de recalentamiento), la magnitud de la devaluación real, las características de cada economía, la actitud de los agentes, las condiciones externas e internas que se enfrentan, etc.

En general, el enfoque que se viene analizando descansa en una aproximación de mini-devaluaciones reales anuales no anunciadas. En ese contexto, las presiones inflacionarias que adiciona este enfoque son tolerables —y nulas si el crecimiento de la productividad total es mayor o igual al ritmo de devaluación real.

## D. Incentivos a la innovación y a la capacitación

Como fuera mencionado previamente, una segunda posibilidad es sustituir el efecto de un alza gradual del tipo de cambio real, por otras medidas. Una alternativa es utilizar para ello un subsidio a la innovación y capacitación, que si bien tiene razones y méritos propios, puede también llenar la ausencia de un alza del tipo de cambio real. Como se expuso en el capítulo IV, es imprescindible movilizar tanto las decisiones de invertir en capacitación como las de innovación.

<sup>6</sup> Véanse Miller, (2003); Wilkenreid, (2003), y Morón y Lama (2003).

<sup>7</sup> Véanse al respecto: Burstein, Eichenbaum y Rebelo (2002), para México (1994) y Brasil (1999); Frenkel, y Damill (2004), para Argentina (2002); García y Restrepo (2001), para Chile (1992-2000); Goldfajn y Werlang (2000), para Brasil (1999); Wilkenreid (2003), (Perú en los años noventa); Miller (2003), Perú (1995-2002); Moron y Lama (2003), para Perú (2003); Clinton y Perrault (2001), para Brasil (1999), Chile (1999), Colombia, México y Perú (2000).

<sup>8</sup> Véanse entre otros: Burstein, Eichenbaum y Rebelo (2002); Clinton y Perrault (2001); Campa y Goldberg (1999); Taylor (2000); Cuningham. y Haldane (1999).

Además de las restantes políticas hacia la capacitación e innovación expuestas en el capítulo VII, un tema relevante es el diseño de un sistema de incentivos a la inversión de las empresas en capacitación e innovación. En ambos casos, deberían ser proporcionales al gasto en innovación o capacitación —un porcentaje del gasto en innovación y capacitación de las empresas. Los incentivos fiscales a la capacitación han sido aplicados exitosamente por Chile y otros países. Los incentivos a las innovaciones son de uso generalizado en EE.UU., Canadá, Francia, Reino Unido, Suiza, Australia, y muchas otras experiencias incluyendo varias las asiáticas. En el 2005, Chile aprobó un impuesto del 5% o el aporte voluntario del 4% de las utilidades a las empresas mineras que produzcan más de 50 mil toneladas de mineral, con la finalidad de destinarlo a incentivar las innovaciones en todas las actividades —descansando en el principio de que las *windfall-profits* de la minería originadas en los altos precios de los *commodities* deberían ser en parte destinados a mejorar la productividad.

Una alternativa que no implica costo a la caja fiscal, es diseñar estos incentivos de modo tal que el reembolso de los mismos sea diferido: el incentivo se otorga hoy a las empresas que aumentan la inversión en capacitación e innovaciones, pero se paga efectivamente con un rezago, para dar tiempo al aumento de productividad, producción y ventas, que habrá incrementado la tributación y por lo tanto la liquidez de la caja fiscal.

Para no entrar en conflicto con las reglas de la OMC, los incentivos deben ser para todas las empresas, aunque en la práctica la presión de la competencia hará que hagan mayor uso del mismo las empresas de transables no extractivos. Las grandes empresas extractivas, poseen su propio departamento de I&D y no necesitan este incentivo.

Un tema a estudiar es en que medida puede vincularse los recursos disponibles para incentivos hacia transables no extractivos, con los mayores ingresos del sector extractivo proveniente del auge de precio y cantidad de las exportaciones de *commodities* —tal como se expuso del caso de Chile. Por esta vía pueden trasladarse recursos reales desde el sector extractivo que goza del auge de precios y cantidades y hacia actividades no extractivas exportadoras y competidoras con importaciones —lo que en la práctica es un esquema que reduce la exigencia del monto del alza del tipo de cambio real.

Existen diferentes alternativas, algunas de las cuales se ejemplifican a continuación:

(i) La primera es apelar a la responsabilidad social de las empresas extractivas, solicitando su aporte voluntario para un fondo destinado a financiar incentivos a la innovación y capacitación en la empresa.

(ii) La segunda, como en la experiencia de Chile, es vía tributación: en la actualidad, una parte de las empresas extractivas tienen convenios de estabilidad tributaria con la SUNAT, por lo que su tasa media y marginal de tributación son similares. El tema a explorar es que viabilidad hay para, manteniendo la media, establecer una tasa marginal un poco más elevada que la media, para captar una porción del incremento proveniente del auge de precios y cantidad, y orientar esos recursos hacia incentivos a la capacitación e innovación en transables no extractivos. La discusión en Perú se abrió en términos de regalías, lo que ha provocado mucho conflicto. Quizás es más neutral y menos conflictivo, reemplazarlas por un enfoque de tasa marginal y tasa media, negociada entre el gobierno y las empresas.

(iii) La tercera es acompañar el alza del tipo de cambio real, con retenciones sobre las exportaciones tradicionales, para que el efecto del alza pequeña y gradual del tipo de cambio real sobre las utilidades de las actividades extractivas, sea de hecho percibido por el fisco y reorientado hacia incentivos a la innovación y calificación.

## E. La flexibilidad acordada del mercado laboral y la reducción relativa de costos laborales no salariales

Si la autoridad económica no puede o no desea poner en práctica un enfoque de tipo de cambio real competitivo, y en la medida que el tipo de cambio real siga cayendo como ocurrió en el 2004 y 2005, la intensificación directa e indirecta, con países afectados por la competencia con China, exigirá mayor flexibilidad en el mercado laboral y un reacomodo de costos por unidad de insumos incluyendo los laborales no salariales.

Estos dos temas fueron desarrollados en el capítulo VIII, en el que se presentan las respectivas sugerencias —comenzando por continuar con lo que sucedió en la práctica en 2003-2005, aumentos de productividad sin aumentos de salarios reales y costos laborales no salariales. Sólo conviene destacar que ambos temas se relacionan con el espacio necesario en términos de rentabilidad y ahorro empresas, para la maduración de una estrategia de competitividad. No obstante, el primer tema, la flexibilidad adaptativa, tendrá carácter permanente y tendrá que evolucionar en la medida que los cambios sugieran nuevas modalidades de flexibilidad, y es vital para una reasignación de recursos más fluida entre empresas y actividades. El segundo, contribuye también a generar más espacio de rentabilidad en las empresas, pero en la medida que la estrategia sea exitosa en elevar posteriormente la productividad, dará lugar a un aumento rezagado del salario real y con ello, de los costos laborales reales.

En ambos casos, es probable que se avance más en acuerdos significativos si existen condiciones para ofrecer una contrapartida en la negociación: la mejora de la protección social incluyendo un seguro de desempleo de cobertura gradualmente creciente, y en general, un manejo social del riesgo a través de redes privadas y públicas.

## F. Reducción de costos por unidad de insumo

En este capítulo se analizan tres temas: i) los costos financieros; ii) los costos tributarios; iii) los costos transaccionales. La idea es que una pequeña reducción en los tres ámbitos, de una sola vez, contribuye al aumento inicial de la rentabilidad.

### 1. Reducción de los costos financieros

El BCRP implementó desde el 2001 hasta el presente una reducción de la tasa de interés basada en una expansión de la liquidez, aprovechando el descenso de la tasa de interés internacional. Hasta el 2003, el sistema bancario privado tenía un exceso de liquidez y escaseaban posibilidades de colocación de créditos. En el 2004 comenzó a mejorar esta situación. No obstante, la tasa de interés no se redujo todo lo que debería reducirse para estimular el acceso al crédito para las empresas. Así, a pesar de que el BCRP fijó una tasa baja de interés de referencia —la que pretende incidir sobre la tasa de interés interbancaria— que llegó al 3% en el 2004, las tasas de interés para préstamos comerciales en moneda nacional entre 180 y 360 días exhibieron un promedio mucho mayor y una alta varianza según los bancos —la mayoría de los bancos entre 5% y 12% en moneda nacional y los bancos especializados en las *pyme* 42%. Sucede lo mismo con las tasas para préstamos comerciales en dólares estadounidenses —desde 5% a 11% la mayoría de los bancos y hasta 29% para las *pyme*. Por otro lado, las tasas de interés que pagan los bancos a los depósitos a plazo fijo de un año, son muy bajas, entre 1% a 3% en dólares y entre 4% y 6% en soles. El *spread* es entonces elevado, y esto no está explicado por el costo de operaciones de los bancos. Existe entonces espacio para que las autoridades puedan continuar incidiendo en la baja de la tasa de interés bancaria en moneda nacional, mientras lo permita la tasa de interés internacional relevante.



Una de las razones por las cuales las tasas de interés en moneda nacional son altas, es el hecho de que cuando se aprueba un crédito en moneda extranjera y se desembolsa, se encuentran implícitas varias operaciones de compraventa de divisas con sus correspondientes comisiones y diferenciales de cambio: compra de divisas para acceder al crédito, venta de divisas para pasar el crédito a moneda nacional y compra de divisas cuando se amortiza el crédito y sus intereses. Por consiguiente, aun cuando la tasa de interés de los créditos en dólares estadounidenses es más baja, el costo efectivo es más alto por el “peaje” que suponen las operaciones de cambio. Y esto incide sobre las tasa de interés en moneda nacional. En mayo del 2005, el BCRP presentó al Congreso una ley que permita al sector privado el pago de los créditos bancarios en divisas, en moneda nacional, al tipo de cambio vigente en el momento de pago. Este proyecto es parte de la estrategia del BCRP iniciada en el 2004, orientada a desdolarizar la economía peruana, paso coherente con un mayor margen de maniobra para la política cambiaria.

## **2. Reducción de los costos tributarios**

En Perú el impuesto general a las ventas (el IVA) es de 19%. El impuesto a la renta sobre las utilidades de las empresas depende del escalón de ingresos en que se sitúen, pero en promedio se halla en torno del 30% al 34%. A ello se le agregan tasas municipales, locales y regionales. Por otra parte, el impuesto a la renta sobre las personas es más bajo. Depende naturalmente del escalón de ingresos en que se ubiquen, pero el promedio está en el orden del 19% al 26%. Por consiguiente, los impuestos sobre las empresas son mucho más onerosos que los impuestos sobre las personas. A eso se le suma que la evasión tributaria es muy considerable en Perú, tanto en empresas como en personas.

Ese enfoque tributario es exactamente el inverso del aplicado en países que buscaron mejorar la competitividad de sus empresas. Es factible ir pensando en una reforma tributaria gradual, que ataque la evasión, reduzca la carga tributaria sobre las empresas y aumente la carga tributaria sobre el ingreso de las personas. Este cambio gradual reduciría los costos totales unitarios significativamente, y estimularía la reinversión de utilidades en las empresas —que es lo que se busca. En el caso de las personas, convendría además premiar el ahorro y castigar el consumo.

## **3. Reducción de costos transaccionales**

Dados los bajos márgenes de los exportadores no tradicionales, sus operaciones son muy sensibles a los llamados costos transaccionales —de transporte, almacenaje, portuarios y aeroportuarios, de aduana, etc.— medidos en costos y tiempos. La evidencia puntual disponible sugiere que muchos de los avances de exportaciones no tradicionales del 2000-2004, descansaron en la ampliación de mercados y en la reducción de costos transaccionales específicos para su actividad. Éste es un tema relevante, que debería merecer mucho más atención. Los costos de uso de los puertos, de los tres aeropuertos internacionales del Perú, del movimiento aduanero, etc. se encuentran muy por encima del promedio de América Latina. Existe entonces la posibilidad efectiva de incidir en menores costos, sea a través de las entidades y empresas públicas respectivas, sea a través de los reguladores para el caso del aeropuerto de Lima y el puerto de Matarani, que han sido entregados en concesión al sector privado.

## **G. Un acuerdo en torno a las políticas de una estrategia de competitividad**

En Perú, como se expuso en el capítulo II, el “ruido” e inestabilidad del sistema y proceso político, incidió en forma adversa sobre las decisiones de inversión privada. Parece entonces relevante un proceso orientado a forjar consensos en torno a un perímetro mínimo, en el cual se identifiquen claramente las políticas específicas que integran la estrategia de competitividad para

adelante. El Acuerdo Nacional establecido en el 2001 llegó a acuerdos sobre una diversidad de metas para el país, pero no sobre la estrategia y las políticas para alcanzarlas. Recién en el 2004, y sólo en una de las comisiones de dicho acuerdo, se llegó a un consenso respecto a lineamientos generales de una estrategia que privilegiara la competitividad, la inversión y el empleo.

Por otra parte, todos los partidos políticos son conscientes del tremendo desgaste acumulado en los últimos años, y están mucho más proclives a negociar un curso estratégico hacia el futuro. Similarmente, como se expuso en el capítulo II, entidades, organizaciones y gremios del sector privado, se encuentran ya elaborando propuestas en esta dirección, que no descansan como en el pasado en el descenso en los costos laborales. Las organizaciones de trabajadores, si bien no coinciden en muchos de los temas levantados, se encuentran proclives a negociar una estrategia de competitividad que no se construya a expensas del sector laboral. La principal ventaja es que todos son conscientes de que le falta al país una estrategia de competitividad.

Por consiguiente, es probable que antes o después de las elecciones del 2006, se encuentre un ámbito propicio para llegar a un compromiso, entre partidos políticos y representantes de empresarios y trabajadores, seriamente asumido, traducible en políticas de Estado, en las cuales se reflejen las principales líneas de una estrategia de competitividad —así como de otros aspectos vitales para el país. El contar con políticas de Estado para una estrategia de crecimiento de la inversión privada, permite continuidad más allá de los cambios de administración, reduce la incertidumbre originada en el proceso político y contribuye a estabilizar tanto expectativas empresariales como el proceso político mismo.

## **H. Conclusiones**

Pareciera que una combinación de las medidas propuestas o de un subconjunto de ellas —mejoramiento muy gradual del tipo de cambio real; incentivos a la innovación y a la inversión en capacitación; mayor flexibilidad laboral; reducción negociada de costos no salariales, de costos tributarios, financieros, y transaccionales, y un acuerdo respecto a una estrategia para mejorar la competitividad y acelerar la inversión privada— podría dar el margen de aumento en la tasa de rentabilidad y en la formación de ahorro empresas en transables no extractivos y generar menor incertidumbre, ambas cosas necesarias para consolidar una estrategia de mejora de la competitividad a nivel micro. Esta aproximación es claramente menos dañina para el mercado laboral que la estrategia anterior que descansaba sólo en la reducción de costos laborales. La combinación de diferentes medidas reduce la exigencia sobre cada medida individual, con lo que es factible ahora el logro de una mayor competitividad en el mismo plazo, sin persistir en un nuevo deterioro serio del mercado laboral.

Al mismo tiempo, se pueden iniciar las políticas de más largo aliento que influyen en el aumento de la productividad microeconómica a mediano plazo, expuestas en el capítulo anterior.

Las medidas de ignición y el conjunto de políticas hacia el aumento de la productividad, constituyen un enfoque integrado. Adoptadas aisladamente, darán menos resultados que en conjunto. El tema central es que se necesitan acciones para crear la rentabilidad y el ahorro-empresas requeridos en la ignición, y se necesitan acciones para aumentar gradualmente la productividad a nivel microeconómico. Una vez que el crecimiento de la productividad es algo normal para el crecimiento del país —y de sus empresas— entonces dejan de ser tan necesarias las políticas de la fase de ignición.

En la perspectiva expuesta, las medidas orientadas a mejorar la flexibilidad del mercado laboral y reducir costos laborales no salariales, deben entenderse como un elemento dentro de un conjunto más comprensivo de una estrategia de competitividad, orientada hacia la inducción de

aumentos de la productividad microeconómica —y no como el único componente de una estrategia de competitividad. De otro modo, es altamente probable que despierte una resistencia y conflictividad laboral en los trabajadores —ya que los mismos ya pasaron por una pérdida significativa de derechos y oportunidades en los años noventa. De la misma manera, si se opta por el camino de la flexibilidad negociada, la mejora de la protección social en ámbitos tales como salud, desempleo, pensiones, accidentes de trabajo, etc. es un paso necesario para ofrecer algo que los trabajadores valoran mucho, a cambio de esa mayor flexibilidad. Por otra parte, esto es coherente con el hecho de que una mayor flexibilidad en el mercado laboral y en la empresa, tenderán a generar más episodios de desempleo transitorio y que una inserción más profunda en una economía globalizada, acentuará la probabilidad de *shocks* que afectaran el mercado laboral.

El rol del mercado laboral en una estrategia de competitividad en una economía pequeña y abierta como la peruana, abarca varias facetas: i) debe permitir una reasignación veloz de recursos humanos entre empresas y actividades, para adaptarse a los cambios que supone un proceso de integración más profunda a los mercados externos; ii) al mismo tiempo, debe proveer de instrumentos para fortalecer gradualmente una red de protección social coherente con el manejo social el riesgo, de otro modo el proceso de ajuste a mencionado en i) se transformaría en una “flexibilidad salvaje”; iii) debe proveer las señales adecuadas a las empresas para inducir un aumento sistemático de la productividad, y mientras eso madura, debe alinear los costos laborales por unidad de producto a las exigencias de la competitividad; iv) quizás decisivo para el futuro, en conjunto con la política educacional, la institucionalidad del mercado laboral debe proveer incentivos y estímulos a las empresas para que inviertan en capacitación en la empresa y hagan uso de sistemas de formación y reconversión; en la práctica, la variable crítica hacia el futuro es la rápida asimilación de innovaciones y para eso es indispensable mano de obra con una base educativa y una capacitación laboral que permita a la economía peruana, acelerar significativamente y difundir el ritmo de adopción de innovaciones. Como se desprende de todos los capítulos de este trabajo, el tema de una calidad educativa apropiada para asimilar innovaciones y de la capacitación en la empresa, son temas que cortan transversalmente prácticamente todas las áreas de sugerencias de política para el mercado laboral. Desde el efecto sobre la productividad de la inversión en capacitación en la empresa, hasta la proclividad de micro empresarios informales para demandar servicios financieros y servicios de desarrollo empresarial. En producciones sencillas —como la producción de espárragos o alcachofas— los procesos de capacitación son relativamente simples, rápidos y de alta incidencia. En productos y servicios más complejos, la mejora de la calidad educativa y sobre todo, de los procesos de capacitación en la empresa, se tornan críticos para facilitar la adopción de innovaciones. Éste es sin duda el mayor desafío que enfrenta Perú.

Tanto en las políticas orientadas hacia la ignición, como en las que inciden en el aumento de la productividad, uno de los aspectos relevantes es la convergencia de políticas macro y sobre todo meso y micro, hacia el aumento de la productividad microeconómica, y hacia medidas que hagan espacio a su adopción en las empresas. Este enfoque permitirá expandir la competitividad del país, y con ello la rentabilidad y mercados, requeridos para un aumento sostenido de la inversión y del empleo.

Por consiguiente, en la óptica de este trabajo la mejor política de empleo es una combinación de acciones orientadas a ampliar y diversificar mercados externos, con una estrategia comprensiva de mejora de la competitividad. Estos dos factores son cruciales para acelerar el crecimiento de la inversión y del empleo. Ésta es sin duda la política más potente que pueda establecerse para crear nuevos empleos de calidad, y lograr un crecimiento de las remuneraciones al ritmo que permita el aumento de la productividad.

Los temas de falta de empleos dignos, exceso de informalidad, baja productividad, estructura de contratos laborales intensiva en contratos en negro, jornadas superiores a las 8 horas legales, retraso salarial, e insuficiente cobertura de la seguridad social, analizados en este trabajo, difícilmente podrán ser solucionados en un contexto de crecimiento lento y/o intermitente, y mucho menos si el país no enfrenta decididamente al desafío de la competitividad externa. En cambio, tendrán solución en un enfoque de mejora continua de la competitividad, basado en una fase de ignición que supone una gama de políticas, incluyendo las orientadas hacia el mercado laboral, para hacer espacio e inducir la adopción de un aumento sistemático de la productividad total en las empresas, que descansa en una mayor calidad de la capacitación, el acceso a innovaciones, una institucionalidad más proclive al aumento de la productividad, y una infraestructura productiva y administrativa acorde.

Perú atravesó en los años noventa un profundo y prolongado ajuste del mercado laboral, que aumentó la flexibilidad y redujo los costos laborales en forma significativa. El precio pagado es que en la actualidad, sólo el 20% de los asalariados privados del país —equivalente a menos del 10% de la PEA— poseen contratos laborales estables. Por consiguiente, continuar con el enfoque de hacer descansar las mejoras de la competitividad en el ajuste del mercado laboral, exigiría un segundo proceso de ajuste que es difícil que sea soportable para un régimen democrático. Y lo que está en juego en Perú, es no sólo como crecer más competitivamente, si no como hacerlo fortaleciendo las bases institucionales de una democracia y no erosionándolas.

## Bibliografía

---

- Agosín, M. (1999), Comercio y crecimiento en Chile, *Revista de la CEPAL* N° 68, Santiago de Chile, agosto.
- Álvarez, R. (2004), Desempeño exportador de las empresas chilenas, *Revista de la CEPAL* N° 83, Santiago de Chile, agosto.
- Amadeo, E. y J. M. Camargo (1996), Labour flexibility, productivity and adjustment, en J. Figueiredo, Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina, IIES-OIT, Ginebra.
- Aráoz, M. (2002), “Perspectivas de la política arancelaria y de integración”, *Economía y Sociedad*, N° 48, CIES, Lima.
- Baily, M. y R. Solow (2001), “International Productivity Comparisons built from the Firm Level”, *Journal of Economic Perspectives* (15) N° 3, Princeton, Summer.
- Ball, L. (2003), Does Inflation Targeting Matter? National Bureau of Economic Research, *Working Paper* N° W 9577, Cambridge, Mass, EE.UU..
- \_\_\_\_ (1998), Policy Rules for Open Economies, *NBER Working Paper* N° 6760, Cambridge, Mass., EE.UU., octubre.
- Ball, L. y R. Moffitt (2001), Productivity Growth and the Philips Curve, NBER, *Working Paper* N° 8241, Cambridge, Mass., EE.UU.
- Bannister, J. (2004), China: Labor Compensation Costs in Manufacturing, Beijing Javelin Investment Consulting Co., BLS-DOL, EE.UU.
- BCRP (Banco Central de la Reserva del Perú) (1986-2006), Estadísticas varias, Lima.
- Benavides, M. (2003), Informe de Progreso Educativo en Perú, GRADE, Lima.
- Bergoing, R., P. Kehoe, T. Kehoe, y R. Soto (2002), Policy Driven Productivity in Chile and Mexico in the 10's and 1990's. *NBER Working Paper* N° 8892, Camb., EE.UU.
- Blanchard, O. y L. Katz (1996), What we know and do not know about the natural rate of unemployment, *NBER Working Paper* 5822, Cambridge, Mass., EE.UU.

- Blanke, J.; F. Paua y X. Sala-I-Martin (2004), "The growth competitiveness index", Ranking de Competitividad del Crecimiento, *World Economic Forum*, 2003, Geneva y *World Economic Forum* (www.wefor.org).
- BLS-DOL (Bureau of Labor Statistics, Department of Labor), US Government, Sitio electrónico donde se publica información internacional comparativa para muchos países, <www.bls.gov>
- Burstein, A., M. Eichenbaum y S. Rebelo (2002), "Why are rates of inflation so low after devaluations?", NBER, *Working Paper* N° 8748, Camb., EE.UU.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2003), Construyendo El Dorado, Lecciones del Programa Andino de Competitividad, Caracas, (www.caf.com/pac)
- \_\_\_ (2002), Obstáculos al aumento de la productividad en el Perú, documento interno.
- Campa, J. y L. Goldberg (1999), Investment, pass-through, and exchange rates: a cross country comparison, *International Economic Review* N° 40, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), Panorama de la inserción económica de América Latina y El Caribe, Santiago de Chile.
- Chacaltana, J. (2004a), La productividad del trabajo en Perú, Preliminar, OIT, Lima.
- \_\_\_ (2004b), "La capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano", CIES, Lima.
- \_\_\_ (2002), Marco regulatorio y calidad del empleo en las pequeñas y microempresas de Perú, OIT, Lima.
- \_\_\_ (2001), "Los costos laborales en la industria manufacturera en Perú", en Martínez y Tokman (1997) *Costo Laboral y Competitividad en el Sector Manufacturero de América Latina*.
- Chacaltana, J. y N. García (2001), "Estabilidad Laboral, Capacitación y Productividad, Red de Políticas de Empleo", CIES, Lima.
- \_\_\_ (1999), Mujer, Empleo y Pobreza, OIT, Lima.
- Chacaltana, J., J. Gallardo, N. García (2004), "Los obstáculos a la expansión del sistema de pensiones en Perú", también en: *Políticas de Empleo en Perú*, tomo II, publicación de la Red de Políticas de Empleo, CIES, Lima.
- \_\_\_ (2002), "Los obstáculos a la expansión del sistema de pensiones en Perú", versión preliminar, CIES, Lima.
- Clinton, K. y J. Perrault (2001), Metas de inflación y tipos de cambio flexibles en economías emergentes, BCRP, Estudios Económicos, vol. 7, Lima.
- Comisión de la Verdad (2004), Informe de la Comisión de la Verdad, Lima.
- Cornelius, P. (2004), Growth Competitiveness Report 2003, (www.worldeconomicforum.org)
- Cuba, E. (2004a), La inversión privada en el Perú: política y volatilidad, IPAE, CADE, Lima.
- \_\_\_ (2004b), La política macroeconómica de la Administración Toledo, CIES, Lima, (www.consortio.org)
- Cunningham, A. y A. Haldane (1999), The monetary transmission mechanism in the United Kingdom: pass-through and policy rules, Bank of England, London, edición mimeografiada.
- De Ferranti D. (2002), World Bank, Closing the gap in Education and Technology, Wash. D.C.
- Díaz y Saavedra (2002), La educación básica en Perú, GRADE, Lima.
- Edwards, Sebastián (1998), "Openness, productivity and growth: what do we really know?", *The Economic Journal*; vol. 108, N° 447, Oxford, marzo.
- \_\_\_ (1994), "Trade and Industrial Policy Reform in Latin America", NBER, *Working Paper* N° W4772, Cambridge, Mass., junio.
- \_\_\_ (1989), Real Exchange Rates, Devaluation and Adjustment, The MIT Press, USA.
- Espinoza, H. (2005), Inversión en investigación y desarrollo para generar competitividad, CIES, Lima.
- Ferreira, J. y R. Herrada (2002), Tipo de cambio real y sus fundamentos: estimación de su desalineamiento, *Estudios Económicos*, Banco Central de la Reserva del Perú, Lima.
- Frenkel, R. (2004), "La política macroeconómica para el crecimiento y el empleo", en OIT, *Estrategia de Crecimiento y Empleo en el Mercosur*, preliminar, Lima, abril.
- \_\_\_ (2003a), Del auge de los flujos de capital a las trampas financieras, CEDES, Buenos Aires.
- \_\_\_ (2003b), Globalización y crisis financieras en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 80, agosto.
- \_\_\_ (2001), Deuda externa, crecimiento y sostenibilidad, CEDES, Buenos Aires.
- Frenkel, R. y M. Damill (2004), Argentina: panorama y perspectivas macroeconómicas, CEDES, Buenos Aires.
- Friedman, M. (1968), The role of the monetary policy, *American Economic Review* 58, 1-21.
- García, C. y J. Restrepo (2001), Price inflation and exchange rate pass-through in Chile, Banco Central de Chile, *Documento de Trabajo* N° 128, Santiago de Chile.

- García, Norberto (2004a), Crecimiento, Competitividad y Empleo, *Revista de la CEPAL* N° 83 CEPAL, Santiago de Chile, agosto.
- \_\_\_ (2004b), La Calidad del Empleo en el Perú. Red de Políticas de Empleo, CIES, Lima, 2003, publicado con el mismo nombre en *Políticas de Empleo en Perú*, vol. II, *Red de Políticas de Empleo*, CIES, Lima.
- \_\_\_ (2004c), El objetivo empleo en una estrategia de crecimiento, en OIT, *Estrategia de Crecimiento y Empleo en el MERCOSUR*, preliminar, Lima, abril.
- \_\_\_ (2004d), Crecimiento, Productividad y Empleo, en OIT, *Una estrategia de crecimiento y empleo para los países Andinos*, preliminar, Lima, diciembre.
- \_\_\_ (2004e), “Los obstáculos en el mercado de trabajo a la expansión del sistema de pensiones”, en *Los obstáculos a la expansión del sistema de pensiones en Perú*, CIES, preliminar, Lima (2002b), también en *Políticas de empleo en Perú*, tomo II, *Red de Políticas de Empleo*, CIES, Lima.
- \_\_\_ (2004f), “Productividad, Competitividad y Empleo”, *Red de Políticas de Empleo*, CIES, preliminar Lima (2002a), publicado con el mismo nombre en *Políticas de Empleo en Perú*, vol I, *Red de Políticas de Empleo*, CIES, Lima.
- \_\_\_ (2002a), “Los obstáculos en el mercado de trabajo a la expansión del sistema de pensiones”, Lima, versión preliminar.
- \_\_\_ (2002b), “Productividad, Competitividad y Empleo”, Lima, versión preliminar.
- Goldfajn, I. y S. Werlang (2000), The pass-through from depreciation to inflation: a panel study, Banco Central do Brasil, *Working Paper* N° 5, Brasilia.
- Greenspan, A. (2004), On forecasting power and expectations, Statement to the *Wall Street Journal*, EE.UU., 24 agosto.
- Hausman, R., U. Panizza y E. Stein (2000), Why countries float the way they float?, IADB, *Working Paper* N° 418, Wash. D.C.
- Holzmann, R. y S. Jorgensen (2001), Social protection as social risk management, (version revisada), Banco Mundial, Wash. D.C.
- Ichniowski, Casey; Kathryn Shaw; Giovanna Prennushi (1995), “The effects of human resource management practices on productivity”, NBER, *Working Paper* N° W5333, Cambridge, Mass., EE.UU.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (sin fecha), Cuentas Nacionales ([www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)).
- IPE (Instituto Peruano de Economía) (2002a), “Estado Actual de la Infraestructura de Servicios Públicos: Estimación de la Brecha de Inversión”, Lima.
- \_\_\_ (2002b), “Impacto de la infraestructura de servicios públicos sobre la productividad de la economía peruana”, Lima.
- \_\_\_ (2001), “Productividad y crecimiento económico en el Perú”, Lima, mayo.
- Jaramillo, M. (2004), Regulación del mercado laboral en el Perú, GRADE, Lima, abril.
- Katz, J. (2000), Reformas Estructurales, Productividad y Conducta Tecnológica, FCE/CEPAL, Santiago de Chile.
- Kuczynski, P., F. Ortiz de Zavallos (2001), Competir y crear empleo, Editorial El Comercio, Lima.
- Maclay, C. (2001), Preparación Andina para el Mundo Interconectado, Proyecto Andino de Competitividad CAF, Caracas.
- Malik, Adeel (2002), Volatilidad del Producto en América Latina: resistencia de las economías y papel de las instituciones, Proyecto Andino de Competitividad, CAF, junio.
- Martínez, D. y V. Tokman (2000), “Costos Laborales y Productividad: Estrategias para la Competitividad”, en, OIT, *Inseguridad Laboral y Competitividad*, Lima.
- \_\_\_ (1997), “Costo Laboral y Competitividad en el Sector Manufacturero de América Latina”, en OIT, *Costos Laborales y Competitividad Industrial en América Latina*, Lima.
- Mertens, Leonard (1997), Competencia Laboral: sistemas, surgimiento y modelos, Colección Herramientas para la Transformación, Montevideo.
- Miller, S. (2003), Estimación del *pass-through* a precios 1995-2002., *Rev. Estudios Económicos*, BCRP, Lima.
- Ministerio de Educación, Estadísticas, Lima <[www.minedu.gob.pe](http://www.minedu.gob.pe)>
- Ministerio de la Producción, Vice-Ministerio de Industria (2005), Plan de Competitividad Productiva, Lima, marzo.
- Moguillansky, Graciela (1996), “El contexto macroeconómico y la inversión en América Latina” *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, abril.

- Montenegro, S., R. Gisbert y L. Niño (2002), *Instituciones para la Competitividad en Colombia*, Proyecto Andino de Competitividad, CAF.
- Morón, E. y R. Lama (2003), “El traspaso a precios de un *shock* del tipo de cambio” CIES, Lima.
- Morón, E. y D. Wilkenreid (2002), “Reglas de Política Monetaria para Economías Financieramente Vulnerables”, *Revista de Estudios Económicos*, N° 8, BCRP, Lima.
- MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo) (2005), *La mujer en el mercado laboral peruano*, Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL), Lima, marzo.
- \_\_\_ (2003), *Encuesta de Recursos Humanos (ERH)*.
- Mullin, J. (2002), *El sistema nacional de innovaciones en Perú*, CONCYTEC, Lima.
- Nurkse, Ragnar (1945), “Conditions of monetary equilibrium” en *Essays in International Finance*, Princeton University, EE.UU.
- Ñopo, H., J. Saavedra. y M. Torero (2004), *Ethnicity and Earnings in Urban Perú*, *Discussion Paper* N° 980, Institute for the Study of Labor, IZA, Bonn.
- Ocampo, J. A., C. E. Tovar (2003), “La experiencia colombiana con los encajes a los flujos de capital”, *Revista de la CEPAL* N° 81, CEPAL, Santiago de Chile,.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) Oficina Regional para América Latina (2004), *Crecimiento Competitividad y Empleo en los Países Andinos*, Lima, preliminar, noviembre.
- \_\_\_ (2004), *Estrategia de Crecimiento y Empleo en los países del MERCOSUR*, preliminar, Lima, abril.
- \_\_\_ (2004b) *Panorama Laboral 2004*, Lima.
- \_\_\_ (1999), *Empleo: un desafío para Colombia*, Lima.
- OIT-CINTERFOR (Organización Internacional del Trabajo – Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional) (1997), *Seminario Internacional sobre Formación Basada en Competencia Laboral*, Guanajuato, México, CINTERFOR-CONOCER, Montevideo.
- Pasinetti, L. (1974), *Growth and Income Distribution*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Phelps, E. (1968), Money wage dynamics and labor market equilibrium, *Journal of Political Economy* 76, parte 2, 678-711.
- Porter, Michael (2003), “Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: findings from the Microeconomic Competitiveness Index”, *Ranking de Competitividad Microeconómica*, *World Economic Forum*, Geneva, y *World Economic Forum 2004* ([www.wefor.org](http://www.wefor.org)), ([www.worldeconomicforum.org](http://www.worldeconomicforum.org)).
- \_\_\_ (1998), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York, EE.UU.
- Porter, M., W. Emmons y E. Brenes (2001), *Instituciones para la Competitividad en Colombia*, Marco conceptual, Proyecto Andino de Competitividad, CAF.
- Porter, M., J. D. Sachs y A. Warner (2000), *The Global Competitiveness Report 2000*, Oxford University Press, Nueva York, EE.UU.
- Pro Naturaleza (2004), *Informe sobre la reducción de la superficie de bosques y sus efectos*, Lima.
- RICYT (Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología) (sin fecha), *Página electrónica* ([www.ricyt.org](http://www.ricyt.org)).
- Robles, M., J. Saavedra, M. Torero, N. Valdivia y J. Chacaltana (2004), *Estrategias y racionalidad de la pequeña y microempresa*, OIT/GRADE/Mesa de Concertación PYME, Lima.
- Rodrik, D. (2003), *Growth Strategies*; National Bureau of Economic Research (NBER); *Working Paper* 10050, Cambridge, EE.UU.
- Romer, P. (1996), *Why indeed in America? Theory, History and the origins of Modern Economic Growth*, NBER, *Working Paper* N° W5443, Cambridge, Mass., EE.UU.
- \_\_\_ (1992), *Increasing Returns and New Developments in the Theory of Growth*, NBER, *Working Paper* W3098, Cambridge Mass., EE.UU.
- \_\_\_ (1991a), *Endogenous Technological Change*, NBER, *Working Paper* N° W3210, Cambridge, Mass., EE.UU.
- \_\_\_ (1991b), *Capital, Labor and Productivity*. National Bureau of Economic Research, *Working Paper* N° r1496, Cambridge, Mass., EE.UU.
- Saavedra, J. y J. Chacaltana (2001), *Exclusión y Oportunidad*, Grade, Lima.
- Saavedra, J. y M. Torero (2005), “Union density changes and union effects on firm performance in Peru”, en P. Kuhn y G. Márquez, editores, *What Difference do Unions Make?* IADB, *Research Department Series*, Wash. D.C.
- Saavedra, J. et al. (2001), *Estrategias y racionalidad de la pequeña empresa*, GRADE, Lima.
- Sachs, J. y J. McArthur, (2001), *The global competitiveness approach*, WEF.



- Sachs, J. y J. Vial (2002), Competitividad y Crecimiento Económico en los países andinos, Proyecto Andino de Competitividad, CAF, enero.
- Sierra, J. y E. Sato (2004), Políticas para Mejorar la Calidad del Empleo en las PYMES, *Red de Políticas de Empleo*, CIES, Lima, 2002, también en: *Políticas de Empleo en Perú*, tomo II, CIES, Lima.
- Solimano, A. (1991), El plazo para el efecto expansivo de una devaluación real en Chile, PREALC, borrador preliminar, Santiago de Chile.
- Solimano, A. y R. Soto (2003), Economic Growth in Latin America in the Late 20th. Century, documento presentado al taller “Crecimiento en América Latina”, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- Stiglitz, J. (2002), “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington”; *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 151.
- \_\_\_ (2002), El malestar en la globalización, Colección Taurus, Madrid.
- \_\_\_ (2001), The role of the State, Nueva York, S.U.P.
- Svarzman, G. (2004), “La política de exportaciones y la integración en el Mercosur”, en OIT, *Estrategia de crecimiento y empleo en el Mercosur*, preliminar, Lima, abril.
- Taylor, J. (2000), Low inflation, pass-through and the pricing power of firms, *European Economic Review*, N° 44.
- Tokman, V. (2003), Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo, *Revista de la CEPAL* N° 81, Santiago de Chile, diciembre.
- Transparencia Internacional, Sitio electrónico donde se publican los índices de corrupción para decenas de países, <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>
- Trivelli, C. *et al.* (2004), Mercado y Gestión del Micro-crédito en Perú, CIES/IEP/GRADE/CEPES, Lima, marzo.
- Vial, J. (2002), Dependencia de Recursos Naturales y Vulnerabilidad de los países andinos, Proyecto Andino de Competitividad, CAF, febrero.
- Williamson, J. (2003), “Exchange rate policy and development”, Initiative for Policy Dialogue (IPD), Capital Market Liberalization Task Force, University of Columbia, presentado al Seminario de Barcelona, 2-3 de junio.
- Winkelried, D. (2003), ¿Es asimétrico el *pass-through*? *Rev. Estudios Económicos*, BCRP, Lima.



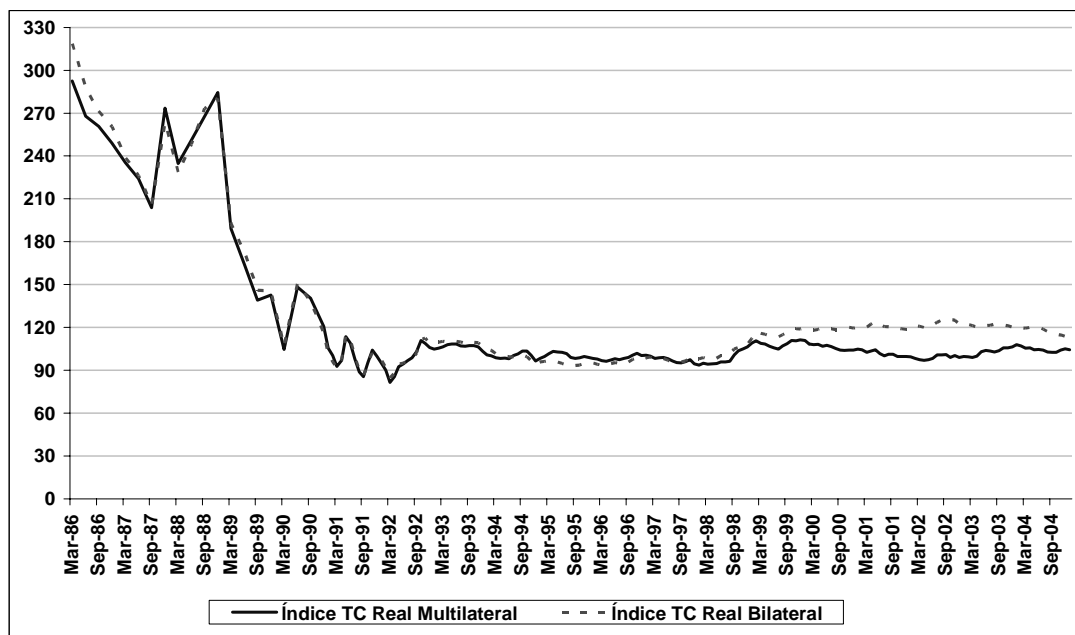
## **Anexos**

---



## Anexo 1 GRÁFICOS Y CUADROS ESTADÍSTICOS

Gráfico 1  
ÍNDICES DE TIPO DE CAMBIO REAL 1986-2004



Fuente: "Productividad, Competitividad y Empleo", N. García (2004f), Red de Políticas de Empleo, CIES, Lima, preliminar, y Estadísticas varias, Banco Central de la Reserva del Perú (BCRP) (1986-2006), Lima.

Cuadro 1  
CRECIMIENTO DEL PIB 1998-2004 Y  
PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN BRUTA FIJA Y DE LAS EXPORTACIONES  
(En porcentajes)

	Crecimiento	Inversión bruta	Exportaciones
1998	-0,5	24,2	14,8
1999	0,9	20,7	15,8
2000	2,5	19,6	16,6
2001	-0,1	18,0	17,8
2002	5,4	17,8	18,1
2003	4,1	18,0	18,5
2004 <sup>a</sup>	4,5	19,0	19,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Cuentas Nacionales (sin fecha) ([www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)).

Nota: Las cifras de los coeficientes de exportaciones e inversión bruta respecto al PIB son a precios constantes de 1994.

<sup>a</sup> Cifras estimadas para 2004.

**Cuadro 2**  
**COMPOSICIÓN DEL PIB POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS 1991-2003**  
*(En precios constantes de 1994, en porcentajes)*

	1991	1997	2003
Agricultura, caza y silvicultura	8,0	7,8	8,9
Pesca extractiva	0,5	0,7	0,4
Minería	4,4	4,7	6,6
Industria manufacturera	16,1	15,2	14,6
Electricidad y agua	1,9	1,9	2,1
Construcción	4,0	6,2	4,9
Comercio	14,5	14,8	14,3
Transportes y comunicaciones	7,6	7,9	7,8
Restaurantes y hotel	4,4	4,0	3,9
Servicios gubernamentales	6,9	6,0	6,2
Otros servicios	22,4	21,0	20,6
Derechos de importación	1,2	2,7	1,9
Impuestos a los productos	8,0	8,0	7,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Cuentas Nacionales (sin fecha) ([www.inei.gov.pe](http://www.inei.gov.pe)).

**Cuadro 3**  
**PERÚ: REFORMA LABORAL, PRINCIPALES MODIFICACIONES (SÍNTESIS)**

Derechos individuales de los trabajadores	Antes	Después
<b>I. Despido de personal</b>		
1.1 Despido arbitrario	Había estabilidad laboral absoluta	Es posible a cambio de una indemnización
1.2 "Causas justas" de despido	- Demostrables judicialmente - Faltas graves	Aviso notarial - Conducta del trabajador - Capacidad del trabajador - Causas económicas para cese colectivo (10% de planta)
1.3 Período de prueba	3 meses para todos	- 3 meses en general - 6 meses trabajadores calificados - 1 año personal de confianza
<b>II. Incorporación de mano de obra</b>		
2.1 Contratos temporales	Servicios accidentales o temporales	- Por naturaleza accidental o temporal - Por obra o servicio (específico, intermitente o de temporada)
2.2 Capacitación laboral: - Prácticas pre-profesionales - Convenios de FLJ - Contratos de aprendizaje	Estudiantes No existían No existían	Estudiantes y egresados Jóvenes sin educación superior Jóvenes con educación técnica
2.3 Sub-contratación de servicios: - Directa  - Intermediarios	Comisión, destajo  Servicios complementarios	- Comisión, destajo - Honorarios profesionales - Servicios complementarios - Servicios temporales

**Fuente:** "Estabilidad Laboral, Capacitación y Productividad, Red de Políticas de Empleo", J. Chacaltana y N. García (2001), CIES, Lima.

**Cuadro 4**  
**PERÚ: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN**  
**ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) URBANA Y TOTAL, 1990-2010.**  
*(En porcentajes)*

	Urbana	Total
1990-2000	3,4	2,8
2000-2010 <sup>a</sup>	3,0	2,6

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Cuentas Nacionales (sin fecha) ([www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)), y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

<sup>a</sup> Proyecciones.

**Cuadro 5**  
**PERÚ: EMPLEO FORMAL E INFORMAL 1990-2003**  
*(En porcentajes del empleo urbano)*

	Informal				Formal		
	Total	Indep- dientes	Servicio doméstico	Micro- empresas	Total	Público	Privado
1991	52,7	33,4	4,9	14,5	47,3	11,6	35,7
1995	55,1	33,0	4,8	17,3	44,9	9,3	35,6
2000	59,2	36,4	5,4	17,4	40,8	7,8	33,0
2003	55,9	34,5	5,7	15,8	44,1	7,9	36,2

**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Regional para América Latina, Panorama Laboral (2004b), Lima.

**Notas:**

- Las estimaciones de OIT se basan en cifras oficiales de encuestas de hogares compatibilizadas para este propósito. Corresponden a Lima Metropolitana ya que para Perú Urbano se dispone de información sólo para 1996-2001. Conviene tener presente que la informalidad tiende a ser mayor en el resto urbano que en Lima Metropolitana.
- Los trabajadores independientes incluyen a los trabajadores por cuenta propia, excepto los administrativos, profesionales y técnicos. El empleo en microempresas se define como los ocupados en establecimientos de hasta cinco ocupados.
- El empleo formal privado, comprende el empleo en empresas de seis ocupados y más.

**Cuadro 6**  
**LIMA METROPOLITANA: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO, 1990-2003**  
*(En porcentajes)*

1990	8,3	1997	8,6
1991	5,9	1998	6,9
1992	9,4	1999	9,4
1993	9,9	2000	7,8
1994	8,8	2001	9,1
1995	8,2	2002	9,7
1996	7,2	2003	9,4

**Fuente:** Lima Metropolitana: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH/EE), tercer trimestre.

**Cuadro 7**  
**PERÚ: EMPLEO POR TAMAÑO DE ESTABLECIMIENTO, 1991-2001**

*En porcentajes del empleo urbano)*

Ocupados	1991		2001	
	Formal	Informal	Formal	Informal
Hasta 5 <sup>a</sup>	8,0	49,2	10,0	56,2
De 6 a 99	21,40	-	16,0	-
100 y más	21,40	-	17,8	-
<b>Total</b>	<b>50,80</b>	<b>49,2</b>	<b>43,8</b>	<b>56,2</b>

**Fuente:** Las Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y estimaciones efectuadas para este trabajo.

<sup>a</sup> Incluye el empleo independiente.

**Cuadro 8**  
**COMPOSICIÓN DEL EMPLEO NO AGRÍCOLA POR RAMA DE ACTIVIDAD, 1991-2003**

*(En porcentajes)*

	1991	1995	2003
Industria manufacturera, minería, electricidad, gas y agua	19,7	20,2	14,9
Construcción	4,7	6,8	6,1
Comercio	33,2	32,2	32,5
Transporte	6,5	7,6	10,4
Establecimientos financieros	5,8	7,8	7,1
Servicios comunales y personales	30,1	26,9	28,9

**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Regional para América Latina, Panorama Laboral 2004, Lima.

**Cuadro 9**  
**ASALARIADOS PRIVADOS SEGÚN MODALIDAD CONTRACTUAL Y TAMAÑO DE ESTABLECIMIENTO, 1991-2000**

*(En porcentajes)*

Ocupados	Lima		Perú urbano
	1991	2000	2000
Con contrato estable	41,0	24,8	21,3
Con contrato no estable	25,8	29,8	31,9
Sin contrato <sup>a</sup>	33,2	45,4	46,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	Tamaño/Contratos (2000)		
	Estable	No estable	Sin contrato
<10	24,4	19,3	72,6
10 a 49	18,3	27,2	20,1
50 a 99	9,5	11,4	2,6
100 y más	47,8	42,1	4,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (sin fecha), Cuentas Nacionales ([www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)); Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE, 2005), Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL). La mujer en el mercado laboral peruano. Lima, marzo; Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO); tercer trimestre de cada año.

<sup>a</sup> Definidos como aquellos asalariados privados que la ENAHO identifica como sin contrato laboral y que simultáneamente, no registran cotización a la seguridad social ni en salud ni en pensiones.



**Cuadro 10**  
**LIMA METROPOLITANA: PRECARIEDAD Y MERCADO LABORAL, 1990-2002**

Año	Duración del empleo (meses)	Horas trabajadas (semanal)	Tasa de sindicalización	Cobertura social	
				Pensiones	Salud
1990	88,2	40,3	39,0	40,4	40,4
1996	68,9	43,6	7,2	28,1	36,5
2000	67,2	46,0	5,1	25,4	35,7
2002	65,8	49,0	7,5	30,1	36,6

**Fuente:** INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (sin fecha), Cuentas Nacionales ([www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)); Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE, 2005), Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL). La mujer en el mercado laboral peruano. Lima, marzo; Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG); tercer trimestre de cada año.

**Cuadro 11**  
**ESTIMACIONES DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES**

*(Variaciones anuales promedio en porcentajes)*

Período	IPE	Beltrán y Seminario (1998)	Vega Centeno		Vallejos y Valdivia (1999)	Calvo y Bonilla (1998)
			(1989)	(1997)		
1950-1959	<sup>a</sup> 1,5	1,0	1,5	1,1	2,7	-
1960-1969	<sup>b</sup> 1,4	2,5	2,0	1,3	1,7	-
1970-1980	<sup>c</sup> -0,8	0,3	1,1	-0,8	-0,6	-
1981-1990	-3,9	-3,6	<sup>d</sup> 0,3	-2,4	<sup>e</sup> -4,0	-
1991-2000	1,0	<sup>f</sup> 3,4	-	<sup>g</sup> -0,4	<sup>h</sup> 1,8	<sup>i</sup> 1,8

**Fuente:** Instituto Peruano de Economía (IPE) "Productividad y crecimiento económico en el Perú", Lima, mayo, 2001.

<sup>a</sup> 1951-1960; <sup>b</sup> 1961-1970; <sup>c</sup> 1971-1980; <sup>d</sup> 1981-1988; <sup>e</sup> 1980-1990; <sup>f</sup> 1991-1995; <sup>g</sup> 1991-1996; <sup>h</sup> 1991-1998; <sup>i</sup> 1993-1996.

Cuadro 12

PERÚ: POSICIÓN EN EL *RANKING* DE COMPETITIVIDAD, 1998-2004

	Competitividad			
	Del crecimiento		Microeconómica	
	1998	2004	1998	2004
Posición en el <i>ranking</i>	54	68	47	76
Posición/total muestra	0,68	0,66	0,59	0,75
	Del crecimiento 2004			
	Tecnología	Macroeconomía	Institucionalidad pública	
<i>Ranking</i> competitividad crecimiento	71	68	58	
	Macroeconómica			
	Estrategia de las empresas		Calidad del entorno de las empresas	
<i>Ranking</i> microeconómico	77		74	

**Fuente:** *Ranking* de Competitividad del Crecimiento: Blanke, J.; Paua, F. and Sala, I-Martin, X. "The growth competitiveness index" World Economic Forum, 2003, Geneva y World Economic Forum 2004 (www.wefor.org). *Ranking* de Competitividad Microeconómica: Porter, M. "Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: findings from the Microeconomic Competitiveness Index" World Economic Forum, 2003, Geneva, y World Economic Forum 2004 (www.wefor.org).

Cuadro 13

## PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LA PEA (15 A 64 AÑOS) POR NIVEL EDUCATIVO Y GÉNERO

(Composición porcentual, PEA de cada año = 100)

Año	Sin educación	Primaria		Secundaria		Terciaria <sup>a</sup>
		Incompleta	Completa	Incompleta	Completa	
<b>Hombres:</b>						
1991	0	6,0	9,3	11,2	18,8	14,3
2000	1,3	5,5	8,1	11,1	16,7	13,7
<b>Mujeres:</b>						
1991	0	6,2	6,8	6,5	12,3	8,7
2000	3,8	6,3	6,3	6,9	9,9	10,4

**Fuente:** La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y Estadísticas del Ministerio de Educación de Perú, <www.minedu.gob.pe>.

<sup>a</sup> Completa o incompleta.

**Cuadro 14**  
**PERÚ: PROBLEMAS Y PROGRESO EDUCATIVO 1990-2002**

<b>Tema</b>	<b>Comentario</b>	<b>Estado actual</b>	<b>Progreso</b>
<b>Rendimiento en las pruebas</b>	El desempeño reciente ha sido muy malo. En las pruebas de 4° grado, sólo un tercio de los alumnos puede leer y comprender un texto, y menos de un cuarto dominan las competencias matemáticas evaluadas. En las pruebas internacionales PISA, la inmensa mayoría de los jóvenes quedó clasificado en las más bajas categorías de las escalas.	Malo	Sin cambios
<b>Cobertura de la matrícula</b>	La cobertura ha mejorado en 1990-2002, pero la exclusión en secundaria es todavía muy elevada y la tasa de extra-edad muy alta.	Bueno	Mejóro
<b>Permanencia en la escuela</b>	Aunque se verifica una mejora en las tasas de repetición y permanencia, esto coloca a Perú en el grupo de países con tasas medias.	Regular	Mejóro
<b>Equidad en acceso a educación</b>	Persisten grandes diferencias de oportunidades y resultados educativos, según el nivel de ingreso familiar de los alumnos, área geográfica y etnia.	Malo	Mejora
<b>Inversión en educación básica</b>	El gasto público en educación aumentó en los años noventa como porcentaje del PIB hasta alcanzar un 3,5% en el 2003, pero sigue siendo inferior al de los años ochenta. Dado que la matrícula creció más rápidamente aún, el gasto por alumno cayó y es hoy día uno de los más bajos entre los países en desarrollo.	Mala	Mejora
<b>Mala calidad docente</b>	Los salarios son extremadamente bajos, la estructura de incentivos y remuneraciones no guarda relación con el desempeño. Los sistemas de formación de los docentes no se han modernizado y no existen mecanismos de acreditación de las instituciones educativas.	Mala	Sin cambios
<b>Estándares</b>	Se han desarrollado indicadores de logro para evaluar desempeño pero falta difusión. Éstos no son conocidos por los educadores y juntas de padres. Existe más conciencia y preocupación que en el pasado en el nivel central y en la sociedad civil.	Regular	Mejóro
<b>Evaluación</b>	Iniciadas en 1996, mejoraron los aspectos técnicos de organización. Sus resultados se publican, pro la información no es difundida y se la utiliza muy limitadamente. Falta consolidar la muy reciente cultura de la evaluación.	Regular	Mejóro
<b>Autoridad y responsabilidad por los resultados a nivel de cada escuela</b>	El sistema educativo peruano sigue siendo muy centralizado, aun cuando ha comenzado ya la descentralización del país. El proceso de transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales está en sus inicios. No existen planes regionales o locales para el desarrollo educativo. No existe todavía una cultura de responsabilidad por los resultados de los servicios educativos.	Mala	Sin cambios

**Fuente:** M. Benavides, Informe de Progreso Educativo en Perú, GRADE, Lima, 2003.

**Cuadro 15**  
**PROPORCIÓN DE ASALARIADOS CAPACITADOS, 1996-2001**  
*(En porcentajes)*

Total capacitación	1996	1997	2001
		<b>n.d.</b>	<b>80,9</b>
<b>Formal</b>	<b>47,1</b>	<b>47,2</b>	<b>41,1</b>
- Institutos y centros educativos	24,5	34,3	29,6
° Financiado por la empresa	3,1	n.d.	n.d.
° Otro financiamiento	21,4	n.d.	n.d.
- Centro de trabajo	3,9	5,5	3,7
- Otros	18,6	7,3	7,9
<b>No formal</b>	<b>n,d,</b>	<b>60,3</b>	<b>47,7</b>
- Pariente	n,d,	18,4	24,1
- Empresa	n,d,	13,2	10,8
- Otro	n,d,	28,7	12,9

**Fuente:** Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), tercer trimestre, 1996, 1997 y 2001. J. Chacaltana, La productividad del trabajo en Perú, preliminar, OIT, Lima (2004<sup>a</sup>).

**Cuadro 16**  
**PROPORCIÓN DE ASALARIADOS CAPACITADOS POR TIPO DE CONTRATO LABORAL, 1997-2001**  
*(En porcentajes)*

Capacitados por las empresas	1997		2001	
	Formal	No formal	Formal	No formal
<b>Total</b>	<b>5,5</b>	<b>13,2</b>	<b>3,7</b>	<b>10,8</b>
Con contratos estables	13,9	19,4	10,5	11,1
Con contratos flexibles	7,0	16,6	6,0	12,0
Sin contrato	1,7	19,3	1,6	17,2

**Fuente:** Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), tercer trimestre, 1997 y 2001. J. Chacaltana, La productividad del trabajo en Perú, preliminar, OIT, Lima (2004<sup>a</sup>).

**Cuadro 17**  
**PROPORCIÓN DE EMPRESAS QUE CAPACITAN POR TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO**  
*(En porcentajes)*

	EIM 1998	ERH 2003
<b>Total</b>	<b>23,2</b>	<b>42</b>
Microempresa	9,1	-
Pequeña empresa	18,6	36
Mediana empresa	39,5	65
Gran empresa	63,5	74

**Fuente:** Encuesta a la Industria Manufacturera (EIM) de 1998 y Encuesta de Recursos Humanos (ERH) efectuada por el Ministerio de Trabajo en el 2003, datos procesados en "Estabilidad Laboral, Capacitación y Productividad, Red de Políticas de Empleo", J. Chacaltana y N. García (2001), CIES, Lima.

**Cuadro 18**  
**GASTO DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN CAPACITACIÓN, 1998**

*(En dólares estadounidenses corrientes, anual)*

	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
<b>Total por empresa</b>	<b>1 656</b>	<b>3 710</b>	<b>6 966</b>	<b>25 095</b>	<b>12 181</b>
- En gestión	430	2 070	3 943	14 803	7 055
- En producción	1 225	1 639	3 022	10 292	5 126
<b>Por trabajador capacitado</b>					
- En gestión	607	651	874	687	712
- En producción	525	484	1 259	816	770

**Fuente:** "La capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano", CIES, Lima, J. Chacaltana (2004b) basado en la Encuesta Industrial Manufacturera (EIM), Módulo de Capacitación, 1998.

**Cuadro 19**  
**PAÍSES SELECCIONADOS: COSTOS NO SALARIALES COMO PORCENTAJE DEL SALARIO, 2003-2004**

*(En porcentajes)*

Argentina	49,0	Costa Rica	45,5
Colombia	52,9	El Salvador	30,2
Chile	58,0	Guatemala	43,4
México	41,1	Honduras	74,3
Perú	63,0	Nicaragua	37,2
R. Dominicana	32,1	Panamá	43,6

**Fuente:** Legislación de cada país. Es el porcentaje de costo no salarial estándar respecto al salario promedio en la industria manufacturera. Incluye aportes del empleador y del trabajador —el aporte del trabajador es de 20% en Chile, 11,1% en Perú, y 7,3% en Panamá.

**Cuadro 20**  
**COSTOS LABORALES POR HORA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1998**

*(En dólares estadounidenses)*

Alemania	27,5	Australia	16,0
Austria	21,8	Nueva Zelanda	10,1
Bélgica	22,8	Hong Kong	5,4
Dinamarca	23,0	Japón	20,9
España	12,2	República de Corea	6,9
Finlandia	21,1	Singapur	7,4
Francia	18,0	Taiwán	5,7
Grecia	8,9		
Holanda	21,0	Estados Unidos	19,2
Irlanda	13,6	Canadá	16,6
Israel	11,9		
Italia	16,6	Argentina <sup>a</sup>	6,4
Noruega	24,0	Brasil <sup>a</sup>	4,8
Portugal	5,9	Chile <sup>a</sup>	3,8
R. Unido	16,6	Colombia <sup>a</sup>	2,3
Suecia	22,0	México <sup>a</sup>	2,1
Suiza	24,0	Perú <sup>a</sup>	2,1

**Fuente:** Bureau of Labor Statistics, Department of Labor (BLS-DOL), US Government, <www.bls.gov>.

<sup>a</sup> Estimación basada en cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para países de América Latina, 1998.

Cuadro 21

**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): COMPARACIÓN INTERNACIONAL  
DE COSTOS LABORALES POR HORA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 2003**

(En dólares estadounidenses corrientes)

Alemania	29,9	Australia	20,1
Austria	25,4	Nueva Zelanda	11,2
Bélgica	27,7	Hong Kong	5,5
Dinamarca	32,2	Japón	20,0
España	15,0	República de Corea	10,3
Finlandia	27,7	Singapur	7,4
Francia	21,3	Taiwán	5,9
Holanda	26,8	Estados Unidos	22,0
Irlanda	19,1	Canadá	19,3
Israel	11,7	Argentina <sup>a</sup>	3,9
Italia	18,4	Brasil <sup>a</sup>	2,7
Luxemburgo	23,1	Chile <sup>a</sup>	4,4
Noruega	31,6	Ecuador <sup>a</sup>	2,9
Portugal	6,3	Honduras <sup>a</sup>	1,7
R. Unido	20,4	México <sup>a</sup>	2,6
Suecia	25,2	Panamá <sup>a</sup>	2,1
Suiza	27,9	Perú <sup>a</sup>	2,3

**Fuente:** Bureau of Labor Statistics, Department of Labor (BLS-DOL), US Government, <www.bls.gov>.

<sup>a</sup> Estimación basada en cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para países de América Latina, 1998.

**Cuadro 22**  
**AMÉRICA LATINA: PAÍSES SELECCIONADOS, COMPONENTES DEL COSTO NO SALARIAL, 2003**  
*(En porcentajes)*

	2003			1996	
	Panamá	Perú	Argentina	Colombia	Chile
Salario horario (\$)	1,45	1,48	4,57	1,44	2,37
Costos laborales no salariales (%)	44,30	63,00	45,90	52,90	58,00
<b>Salarios diferidos</b>					
Ingresos complementarios	8,30	16,70	8,30	8,30	19,80
Vacaciones	9,10	8,30	7,40	5,80	7,30
Cesantía <sup>a</sup>	2,30	8,30	4,40	9,30	8,30
<b>Protección social</b>					
Salud/obras sociales <sup>b</sup>	2,20	9,00	6,00	8,00	7,00
Pensiones <sup>c</sup>	10,8 - 7,25	11,10	10,20	10,10	13,00
Accidentes de trabajo <sup>d</sup>	2,80	1,30	2,70	2,40	2,60
<b>Otros costos al empleador</b>					
Subsidio familiar <sup>e</sup>	0	5,50	4,40	4,00	0
Fondo nacional de empleo	0	0	0,90	0	0
Educación y formación profesional <sup>f</sup>	1,50	0,80	0	2,00	0
INAT bienestar familiar	0	0	0	3,00	0
Solidaridad <sup>g</sup>	0	2,00	0	0	0
Otros	0	0	1,60	0	0
<b>A cargo del empleador <sup>d</sup></b>	<b>37,00</b>	<b>51,90</b>	<b>45,9</b>	<b>52,9</b>	<b>38,00</b>
<b>A cargo del trabajador</b>	<b>7,30</b>	<b>11,10</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>20,00</b>

**Fuente:** "Costo Laboral y Competitividad en el Sector Manufacturero de América Latina", Martínez y Tokman (1997), en OIT, *Costos Laborales y Competitividad Industrial en América Latina*, Lima; "La capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano", J. Chacaltana, (2004b), CIES, Lima, y estimaciones propias.

<sup>a</sup> En el caso de Perú representa compensación por tiempo de servicio (CTS).

<sup>b</sup> Los números en rojo y cursivas representan los montos a cargo del trabajador en el rubro pensiones. En el caso de Panamá el empleador aporta 10,75% del sueldo bruto y el trabajador el 7,25% restante.

<sup>c</sup> Los totales sólo consideran los costos a cargo del empleador.

<sup>d</sup> El dato de accidentes por trabajo en Perú fue proporcionado por el Ministerio de Trabajo como un promedio del rango de tasas que existente.

<sup>e</sup> El dato de subsidio familiar en Perú es 10% de la Remuneración Mínima vital y solo se otorga a trabajadores con familia; el calculo de la tabla calcula ese monto en relación a la remuneración promedio y lo pondera por la fracción de trabajadores con al menos un hijo menor a 18 años.

<sup>f</sup> En el caso de PERÚ corresponde al aporte al SENATI, entidad privada de capacitación del sector industrial. Los restantes sectores tienen regímenes propios —como el SENCICO para el sector construcción— o carecen totalmente de un régimen de aporte organizado.

<sup>g</sup> Vigente hasta el 31 de diciembre del 2004.

Cuadro 23

**PERÚ: INGRESO LABORAL FORMAL E  
INFORMAL POR TAMAÑO DE ESTABLECIMIENTO**

*(Ingreso laboral promedio urbano = 100)*

Promedio	1991	2001
Urbano	100	100
Informal	57	42
- <5	62	56
Formal	109	119
- <5	88	77
- 6 a 100	93	89
- 100 y más	129	146

Fuente: Las ENAHO y estimaciones efectuadas para este trabajo.

Cuadro 24

**PERÚ: INGRESO LABORAL  
ASALARIADOS POR MODALIDAD CONTRACTUAL, 1991-2001**

*(Ingreso promedio de los asalariados privados = 100)*

	1991	2001
Privados	100	100
Con contrato estable	129	154
Con contrato no estable	68	84
Sin contrato	80	52

Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de las Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

Cuadro 25

**PERÚ URBANO: TRABAJADORES AFILIADOS AL SISTEMA DE  
PENSIONES, TRABAJADORES NO POBRES Y TRABAJADORES CON CONTRATO, 2000**

*(En miles de personas)*

Categoría	Afiliados	Con contrato <sup>a</sup>		No pobres
		Estable o flexible	De 1 año o + <sup>b</sup>	
Asalariados	1 524,4	1 948,0	1 666,6	2 091,3
Asalariados privados	928,0	1 347,1	1 065,6	1 196,6
Asalariados públicos	596,4	-	-	894,7
Independientes	237,9	-	-	1 210,0

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), tercer trimestre, 2000.

<sup>a</sup> No incluye a los asalariados privados sin contrato, equivalente al 46,8% de los asalariados privados en el 2000.

<sup>b</sup> No incluye a los asalariados privados sin contrato y no incluye a los asalariados privados con contratos de una duración inferior al año.



**Cuadro 26**  
**PERÚ: REQUERIMIENTOS DE INFRAESTRUCTURA 2002-2012**  
*(En miles de USD)*

Sector	Área	Indicador	Inversión	Brecha estimada de inversión
<b>Transportes</b>	Redes viales (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
<b>Telecom.</b>	Teledensidad (líneas/100 ha)			
	Fija	Aumentó 7 puntos y mayor penetración en sectores C, D.	1 075	
	Móvil	Aumentó 11 puntos.	1 289	
	Telefonía rural	10.000 localidades sin servicios	60	2 424
<b>Electricidad</b>	Cobertura (%)	De 75 a 96	1 101	
	Transmisión (km)	1.465 km. de líneas de 220KV	303	
	Generación (MW)	Hidráulica: 2.728 Térmica: 2.908	3 346 4 750	
<b>Agua y saneamiento</b>	Cobertura de: (%)			
	Agua potable	Lima (77 a 100) Provincias (68 a 100)	1 016	
	Alcantarillado	Lima: (82 a 100) Provincias (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
<b>Total</b>				<b>18 221</b>

**Fuente:** "Estado Actual de la Infraestructura de Servicios Públicos: Estimación de la Brecha de Inversión", Instituto Peruano de Economía (IPE), (2002a), Lima.

"Estado actual de la infraestructura de servicios públicos: Estimación de la brecha de inversión", Lima, 2002.

"Impacto de la infraestructura de servicios públicos sobre la productividad de la economía peruana", Lima, 2002.

## LA PRODUCTIVIDAD TOTAL A NIVEL MICRO Y LOS COSTOS TOTALES UNITARIOS

- Definición de una ecuación simplificada de costos totales unitarios en transables:

$$\text{CTU} = a \cdot \text{CLT} + b \cdot \text{pm} \cdot (1+A) \cdot \text{TC} + c \cdot \text{pnt} + d \cdot \text{sk} + e \cdot \text{id} + m \quad (1)$$

$$\text{CTU} = \text{px}^\circ \cdot \text{TC} \quad (2)$$

Donde:

CTU	:	costos totales por unidad producida
CLT	:	costos laborales por unidad de trabajo
pm	:	precios de insumos importados
A	:	tasa media <i>ad-valorem</i> del arancel externo
TC	:	tipo de cambio nominal
pnt	:	precios de bienes no transables usados como insumos en transables.
sk	:	costo de los servicios del capital físico, o amortización respectiva para el período
id	:	tasa de interés doméstica relevante.
m	:	margen de ganancias sobre costos.
a	:	requerimientos de mano de obra por unidad de producto transable
b	:	requerimientos de insumos importados por unidad de producto transable
c	:	requerimientos de insumos no transables por unidad de producto transable
d	:	requerimientos de uso de capital físico por unidad de producto transable.
e	:	coeficiente de endeudamiento financiero por unidad de producto transable.
px <sup>o</sup>	:	precios del exterior relevantes para transables, dados exógenamente.

En el sistema (1) y (2) cualquier reducción de precios externos de los productos que compiten con los productos transables, se traslada directamente comprimiendo el margen de ganancias, o presionando hacia abajo cualquiera de los precios por unidad de insumos —por ejemplo, reduciendo el costo laboral por unidad de trabajo. En este esquema, aparentemente, los productores domésticos tienen muy poco margen de ajuste ya que no controlan (id), (sk), y (pm). Sólo les queda comprimir (m); (CLT) o (pnt).

No pueden comprimir (TC) porque al hacerlo, por (2), se reduciría aún más el costo total unitario del exterior.

Pero existe, a mediano (5 a 7 años) y largo plazo (15 a 20 años) otra alternativa, que consiste en reducir los requerimientos de insumos por unidad de producto [a, b, c, d, e].

$$\text{Pero:} \quad [a, b, c, d, e] = [1/q_a, 1/q_b, 1/q_c, 1/q_d, 1/q_e] \quad (3)$$

Esto es, el vector de requerimientos de insumos por unidad de producto, es igual al inverso del producto por unidad de insumo o recurso. Así, el requerimiento de trabajo por unidad de producto, es igual al inverso del producto por unidad de trabajo. El vector del segundo miembro de la igualdad (3) es el vector de inversos de la productividad de cada insumo o recurso usado en la producción de transables.

Por consiguiente, un aumento de los [qí's], en (3), contribuye a reducir el (CTU) en (1). En la práctica, definición de un vector de tasas de crecimiento del producto por unidad de insumo o recurso [q'] tal que:

$$q' = [q'a, q'b, q'c, q'd, q'e] \quad (4)$$

La costumbre de analizar economías inflacionarias en América Latina, hizo prestar mucho más atención a los precios o costos por unidad de insumos, para reducir los costos totales unitarios (CTU) en (1), que a los aumentos de productividad, que solían ser muy poco significativos, esto es, el vector [q'] de (4) era cercano a cero.

Pero actualmente, la tasa de inflación es mucho más baja y con ello, también la varianza de los precios de los insumos o recursos respecto a la misma. Y por otra parte, el rápido desarrollo de innovaciones de producto, de proceso y de organización, han transformado al vector [q'] como la principal fuente de reducción del (CTU), y generado enfoques en que dicho vector [q'], ha dejado de ser con elementos cercanos a cero y exógeno, para transformarse en un conjunto de variables sobre las que inciden diversas políticas, para elevar la productividad y reducir los costos totales unitarios (CTU).

Se llamará q'' a la tasa de crecimiento de la productividad total, de todos los recursos e insumos, a nivel microeconómico, determinada por el vector de tasas de crecimiento de la productividad de cada insumo o recurso que forma parte del proceso productivo, y sus respectivas ponderaciones [wi] durante el período analizado. Así se tiene:

$$q'' = w_a \cdot q'a + w_b \cdot q'b + w_c \cdot q'c + w_d \cdot q'd + w_e \cdot q'e \quad (5)$$

La tasa de crecimiento de la productividad total (q'') en (5) es la que se define en el texto como el crecimiento de la productividad total, de todos los recursos e insumos a nivel micro. Como se desprende al observar el segundo miembro, a la inversa de lo que ocurre cuando uno centra su atención sólo en el aumento de la productividad laboral (q'a) en (5), se plantea aún en esta versión simplificada, toda una gama de posibles acciones para elevar la productividad de los diversos insumos y recursos. Esta aproximación es, entonces, mucho más útil para el diseño de políticas

Fuente: Elaborado por el autor.

## Anexo 3

## EL TIPO DE CAMBIO REAL DE EQUILIBRIO

Edwards (1989), en línea con el enfoque inicial planteado por Nurkse (1945), lo define como...

“aquel precio relativo de bienes transables a no transables que, para unos valores sostenibles dados de otras variables relevantes —tales como impuestos, precios externos y tecnología— genere simultáneamente el equilibrio interno y el externo. El equilibrio interno se refiere a que el mercado de bienes no transables se equilibra (*clear*) en el período en curso, y se espera que se mantenga equilibrado en períodos futuros. En esta definición está implícito que el equilibrio tiene lugar cuando se alcanza la tasa natural de desempleo. El equilibrio externo se alcanza cuando se cumple la restricción presupuestaria intertemporal, según la cual la suma descontada de la cuenta corriente de un país tiene que ser igual a cero. En otras palabras, el equilibrio externo significa que los saldos en la cuenta corriente (actuales y futuros) son congruentes con los flujos sostenibles a largo plazo”.....

El problema principal con la definición expuesta, es establecer el equilibrio interno cuando se alcanza la tasa natural de desempleo. El concepto de “tasa natural de desempleo”, se asocia a teorías elaboradas para economías maduras, con un mercado homogéneo de trabajo, en el que el proceso de ajuste asume sólo dos rasgos, el ajuste vía salario real, y el ajuste cantidad que se alcanza cuando la tasa de desempleo se acerca a la tasa natural de desempleo, definida esencialmente por razones friccionales y por factores institucionales que establecen los salarios por encima del nivel determinado por un equilibrio general competitivo.

Blanchard y Katz (1996) esclarecen qué es lo que se deberá entender por tasa natural de desempleo. Dicho autor trae a la memoria el concepto, que fue desarrollado por Friedman (1968) y Phelps (1968). Así, Friedman (1968) sostiene:...

“La tasa natural de desempleo es el nivel arrojado por un sistema de ecuaciones de equilibrio general *Walrasiano*, en la medida que se encuentren incorporados en el mismo las características actuales del mercado de productos y del mercado de trabajo, incluyendo las imperfecciones de mercado, la variabilidad estocástica en las demandas y ofertas, el costo de recolección de información sobre vacancias de puestos de trabajo y disponibilidad de trabajo, el costo de movilidad, etc.”...

Blanchard y Katz (1996) enfatizan que los avances de la literatura sobre este tema, convergen en dos aspectos:

- a) la existencia de desempleo friccional generado por el tráfico en el mercado de trabajo;
- b) la existencia de otros factores, asociados a las relaciones entre empresas y trabajadores (regulación), que establecen un salario superior al de un equilibrio general competitivo, lo que adiciona un agregado a la tasa de desempleo, por encima del factor friccional presente en el mercado laboral.

El mismo autor antes citado, agrega, siguiendo a Phelps (1968) que la tasa natural de desempleo es típicamente interpretada como la tasa de desempleo consistente con una tasa de inflación constante en la curva de Philips, o tasa de inflación que no se esta acelerando (NAIRU).

Lo anterior implica una situación en el que el nivel de desempleo abierto es consistente con una tasa de inflación que no se acelera. Por esta vía, este enfoque se relaciona con la NAIRU. Esto es, la tasa natural de desempleo, se correspondería, según Blanchard y Katz (1996), con aquel nivel del desempleo que no acelera a la tasa de inflación. Una reducción adicional de la tasa de desempleo, implicaría así acelerar la tasa de inflación.

Sin embargo, este enfoque fue corregido por la realidad, aún en economías avanzadas, ya que desde mediados de los años 1990 hasta el presente, el énfasis fue en el crecimiento de la productividad total, que opera desplazando la curva de Philips, en la dirección de situar el umbral de la NAIRU a niveles cada vez más bajos de la tasa de desempleo para una dada tasa de inflación —lo que en la práctica conduce a poner más atención en la tasa de crecimiento de la productividad, que en la NAIRU *ex-ante* el crecimiento de la productividad. Si se admite un aumento significativo de la productividad total que reduzca anualmente los costos totales unitarios, entonces la curva de Philips se desplaza constantemente y una misma tasa de inflación pasa a ser compatible con tasas cada vez menores de desempleo. Esta aproximación es válida también para economías emergentes. La consecuencia práctica para la política de crecimiento es la necesidad de prestar cada vez más atención a las políticas que aumentan sistemáticamente la productividad total, en lugar de aferrarse a una NAIRU convencional.

Blanchard y Katz (1996), reconocen que aun cuando hubo aportes teóricos significativos, los avances empíricos en el campo de la tasa natural de desempleo, son escasos y limitados.

## Anexo 3 (conclusión)

Pero cualquiera que analice el proceso de ajuste del mercado laboral en Perú concluye que:

- (i) La tasa de desempleo no está determinada sólo por razones friccionales o porque la tasa de salarios esté fijada a un nivel superior al de un equilibrio general *Walrasiano*. En Perú es importante el desempleo y subempleo por *mismatching*. Este último se explica porque la demanda por personal capacitado es superior a su oferta y viceversa para los no capacitados —originándose así un desempleo y subempleo por falta de calificación adecuada. Esto se origina en el hecho de que, tanto el sistema educativo como de formación laboral, siguen preparando a la gente en calificaciones que no son las más demandadas en un proceso de reorientación del crecimiento como lo experimentado en Perú.
- (ii) En Perú, la insuficiencia del aumento de recursos (capital fijo, innovaciones, capital humano, capacidad gerencial, institucionalidad que rige las decisiones de las empresas, etc.) en relación al crecimiento de la PEA, explica una parte significativa de la sub-utilización de mano de obra;
- (iii) En la realidad, por la misma razón anterior, los mercados de trabajo de Perú son segmentados y no homogéneos;
- (iv) Asociado a lo anterior, la sub-utilización de mano de obra no sólo abarca a los abiertamente desempleados por razones friccionales o por regulaciones que establecen un salario muy elevado, si no también a: a) los subempleados urbanos (informalidad); b) a los campesinos en actividades rurales de bajísima productividad rurales; c) a los abiertamente desempleados por insuficiente calificación. De hecho estas tres categorías constituyen el grueso de la sub-utilización de fuerza laboral y es lo que caracteriza, como rasgo propio, a la realidad de Perú.

La definición de tipo de cambio real de equilibrio, tal como fue expuesta, implica situar el tipo de cambio real en el nivel correspondiente al crecimiento del producto que determina que la tasa de desempleo alcance su nivel natural. Al hacerlo, deja fuera de la definición al desempleo estructural —por *mismatching* entre oferta y demanda, la informalidad urbana y el bolsón de sub-ocupados en segmentos rurales tradicionales. Dicho de otro modo, la definición de equilibrio interno de la teoría convencional del tipo de cambio real de equilibrio, deja fuera del análisis los principales componentes del problema del empleo, de los mercados laborales de Perú.

Al dejar afuera parte de la realidad, el nivel del tipo de cambio real se corresponde con un crecimiento del empleo a mediano y largo inferior a lo que sería necesario para reducir el desempleo estructural, la informalidad y el subempleo por baja productividad en actividades rurales. Esto fue confirmado en la práctica para este trabajo al verificar que la meta de crecimiento del empleo implícita en las decisiones del Directorio del Banco Central de la Reserva, se movió entre 1% y 2% anual entre 2001 y 2004 —lo que es evidentemente insuficiente para el mercado laboral peruano. Dicho de otro modo, en 1990-2004, el tipo de cambio real de equilibrio al cual se acercó permanentemente el tipo de cambio real observado, fue inferior al necesario para equilibrar a largo plazo el mercado laboral, y con ello, el de no transables. Operó entonces por debajo del nivel efectivo de equilibrio —e indujo un crecimiento más lento del PIB y del empleo en una economía abierta y pequeña como la peruana

Pero si uno no desea entrar en la discusión del tipo de cambio real de equilibrio, puede adoptar un atajo: separar lo que es el “tipo de cambio real de equilibrio”, del tipo de cambio real transitorio requerido para elevar la rentabilidad de la inversión en transables no extractivos, hasta el nivel necesario para acelerar el crecimiento de la inversión —de tal modo de colocar a la economía en el rumbo que permita reducir, a mediano y largo plazo, el subempleo urbano y rural y el desempleo abierto.

Esa es, de hecho, la situación de economías productoras de bienes primarios extractivos, como la peruana, en las que el ingreso de divisas generado por la producción primaria más el influjo de capital, establecen un nivel de equilibrio en el tipo de cambio real que es insuficiente para generar una alta rentabilidad en transables no extractivos. Así, estas economías pueden permanecer muchos años en un equilibrio a bajo nivel, en el que la baja rentabilidad asociada a un tipo de cambio real de equilibrio, no induce la diversificación de la inversión en transables no extractivos, y a su vez el bajo crecimiento de la inversión alimenta una débil demanda por divisas —y un insuficiente crecimiento del empleo. Los mercados de bienes están así equilibrados, pero con una tasa de crecimiento de la inversión insuficiente para generar el empleo necesario para reabsorber la informalidad y el desempleo.

Fuente: Elaborado por el autor.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

## Números publicados

1. The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: An empirical estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), Sales N° E.00.II.G.123 (US\$10.00), 2000. [www](#)
2. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Altenburg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), N° de venta S.01.II.G.55 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?, José Miguel Benavente, (LC/L.1523-P), N° de venta S.01.II.G.66 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
4. Globalization and Liberalization: The Impact on Developing Countries, Barbara Stallings, (LC/L.1571-P), Sales N° E.01.II.G.114 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
5. Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy, Barbara Stallings and Jürgen Weller (LC/L.1572-P), Sales N° E.01.II.G.115 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, Jürgen Weller, (LC/L.1649-P), N° de venta S.01.II.G.187 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
7. Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil, Ronaldo Seroa da Motta, (LC/L.1650-P), N° de venta S.01.II.G.188 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
8. Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes, André A. Hofman, (LC/L.1665-P), Sales N° E.01.II.G.199 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
9. Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis, Barbara Stallings and Rogerio Studart, (LC/L.1670-P), Sales N° E.01.II.G.205 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La problemática de la coordinación de políticas económicas, Christian Ghymers, (LC/L.1674-P), N° de venta S.01.II.G.209 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization, Andrés Solimano, (LC/L.1686-P), Sales N° E.01.II.G.124 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. ¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?, José Miguel Benavente, (LC/L.1669-P), N° de venta S.02.II.G.10 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
13. Euro and the financial relations between Latin America and Europe: Medium and long-term implications, Luis Miotti, Dominique Plihon y Carlos Quenan, (LC/L.1716-P), Sales N° E.02.II.G.27 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
14. Regional integration and the issue of choosing an appropriate exchange-rate regime in Latin America, Hubert Escaith, Christian Ghymers and Rogerio Studart (LC/L.1732-P), Sales N° E.02.II.G.86 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
15. Globalizing talent and human capital: Implications for developing countries, Andrés Solimano (LC/L.1773-P), Sales N° E.02.II.G.87 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
16. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, Carlos Alberto Ramos (LC/L.1814-P), N° de venta S.02.II.G.128 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
17. Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile, Guillermo García-Huidobro (LC/L.1833-P), N° de venta S.02.II.G.139 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
18. Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación, Norma Samaniego (LC/L.1834-P), N° de venta S.02.II.G.140 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, Norma Samaniego (LC/L.1836-P), N° de venta S.02.II.G.142 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
20. Emergencia del euro y sus implicaciones para América Latina y el Caribe, Hubert Escaith y Carlos Quenan (coordinadores) (LC/L.1842-P), N° de venta S.03.II.G.7 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
21. Estudio de las experiencias europeas de instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo, Francisco Mato, (LC/L.1846-P), N° de venta S.03.II.G.13 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
22. Development cycles, political regimes and international migration: Argentina in the twentieth century, Andrés Solimano, (LC/L.1847-P), Sales N° E.03.II.G.14 (US\$10.00), 2003. [www](#)
23. Governance crisis and the Andean region: A political economy analysis, Andrés Solimano (LC/L.1860-P), Sales N° E.03.II.G.33 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
24. Regional integration in Latin America and dynamic gains from macroeconomic cooperation, Hubert Escaith and Igor Paunovic, (LC/L.1933-P), Sales N° E.03.II.G.92 (US\$10.00), 2003. [www](#)

25. Balance estructural del Gobierno central de Chile: análisis y propuestas, Heriberto Tapia (LC/L.1938-P), N° de venta S.03.II.G.97 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Remittances by emigrants: Issues and evidence, Andrés Solimano, (LC/L.1990-P), Sales N° E.03.II.G.152 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. Prevention and insurance of conflict and terrorism: Issues and evidence for Latin America, Andrés Solimano (LC/L.2005-P), Sales N° E.03.II.G.166 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
28. La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, Jürgen Weller (LC/L.2029-P), N° de venta S.03.II.G.192 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
29. Towards development in landlocked economies, Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.2075-P), Sales N°E.04.II.G.18 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
30. Political violence and economic development in Latin America: Issues and evidence, Andrés Solimano (LC/L.2194-P), Sales N°E.04.II.G.121 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
31. La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas, Luis Lucioni (LC/L.2213-P), Sales N° S.04.II.G.135 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
32. El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi (LC/L.2225-P), N° de venta S.04.II.G.144 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
33. Economic growth in Latin America in the late 20<sup>th</sup> century: Evidence and interpretation, Andrés Solimano and Raimundo Soto (LC/L.2236-P), Sales N°E.04.II.G.156 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
34. Andean exchange-rate regimes, 1994-2003: A brief for “stable but flexible” regimes, Paul Beckerman (LC/L.2237-P), Sales N°E.04.II.G.157 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
35. International migration, capital flows and the global economy: A long run view, Andrés Solimano and Nathalie Watts (LC/L.2259-P), Sales N° E.05.II.G.16 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
36. Economic growth in Latin America: The role of investment and other growth sources, Mario A. Gutiérrez (LC/L.2341-P), Sales N° E.05.II.G.84 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
37. La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas, Juan Carlos Gómez Sabaini (LC/L.2359-P), N° de venta S.05.II.G.100 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
38. Reestructuración sectorial y cambios en las pautas de la demanda laboral, Andreas Raitelhuber y Jürgen Weller (LC/L.2372-P), N° de venta S.05.II.G.112 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
39. Foundations of macroeconomic policy coordination: fostering dialogue as a policy in Latin America, Rodrigo Cárcamo (LC/L. 2420-P) Sales N° E.05.II.G.167 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
40. Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral, Jürgen Weller (LC/L.2409-P) N° de venta S.05.II.G.195 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
41. Competitividad y mercado laboral, Perú 1990-2004, Norberto García (LC/L.2440-P) N° de venta S.05.II.G.186 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....