



En la actualidad, menos de la tercera parte de los peruanos activos tiene acceso a un empleo estable, con una productividad que permita la remuneración necesaria para sobrevivir adecuadamente. El desempleo es solo un 10 por ciento de los 2/3 que no tienen un empleo de calidad.

En una economía abierta, la creación de empleos de calidad y productivos depende del crecimiento de la inversión privada, la cual requerirá condiciones apropiadas de competitividad para materializarse.

En este contexto, el propósito de este trabajo es argumentar que, en la actual situación del país, la mejor estrategia de creación de empleos de calidad es una combinación de políticas orientadas a expandir mercados externos para las exportaciones peruanas, con otras dirigidas a mejorar la competitividad del país y de sus empresas, elevando la productividad de todos los recursos, en especial la del trabajo.

## **Antecedentes**

Entre 1990 y el año 2002, el crecimiento del empleo formal fue de solo 1,2% anual, en contraste con el 4,8%

*«Con relación a la productividad total de factores, esta ha permanecido estancada en los últimos tres decenios, con excepción del período comprendido entre 1992-1997»*

*«...la mejor estrategia de creación de empleos de calidad es una combinación de políticas orientadas a expandir mercados externos para las exportaciones peruanas, con otras dirigidas a mejorar la competitividad del país y de sus empresas,...»*

registrado por el empleo informal. Esto continúa tendencias registradas desde 1982 en adelante, y manifiesta la debilidad del crecimiento de la inversión para sustentar un aumento significativo en el empleo de calidad.

La debilidad del aumento de la inversión reconoce varias causas. Una de ellas, la más relevante para una economía abierta, es la débil competitividad del país y de sus empresas. Un ejemplo de ello es lo sucedido con dos variables clave para la competitividad: la productividad total y el tipo de cambio real. Con relación a la productividad total de factores, esta ha permanecido estancada en los últimos tres decenios, con excepción del período comprendido entre 1992-1997<sup>2</sup>. El tipo de cambio real multilateral descendió en 68% entre 1986 y 2002. Por consiguiente, el Perú perdió competitividad por ambas vías (tipo de cambio real y productividad total), en un período en el que muchos países devaluaban y hacían esfuerzos por mejorar la productividad y competitividad de sus economías.

La válvula de escape ante estos hechos fue la reducción de los costos laborales medios, a través de la reforma de los contratos laborales iniciada durante los primeros años de 1990. No obstante, dicha medida solo sirvió para mantener a flote a algunas empresas, mas no para generar el estímulo necesario para incrementar permanentemente la inversión privada y, con ello, el empleo.

1/ Resumen del documento titulado *Políticas de empleo, competitividad y crecimiento: un enfoque estratégico*, desarrollado en el marco del Concurso de Investigación 2001. Podría descargar la versión completa en <http://www.consorcio.org/programa2000.asp>

2/ En dicho período, la productividad total de los factores solo se incrementó en un punto porcentual.



A lo anterior se agrega el hecho de que la reforma planteada en la década de 1990, promovió la desregulación y la flexibilización de los contratos laborales. Esto redujo drásticamente la estabilidad en el mercado laboral, lo que afectó el gasto en capacitación y, con ello, el incremento de la productividad en las empresas.

Ciertamente, a inicios del año 2000, esta estrategia basada en la reducción de costos laborales medios enfrentaba ya su agotamiento, después de su ineficacia para mejorar la competitividad y de su vigencia para incrementar la inestabilidad. En momentos en que la economía entraba en un proceso de recesión prolongado, la coyuntura exigía -y exige aún- un cambio de estrategia general.

### ***¿Existe una relación entre la inversión privada y el aumento del empleo de calidad?***

Un ritmo de crecimiento económico elevado es una contribución positiva para la creación de empleos de calidad. No obstante, la forma en la que se produzca dicho crecimiento económico es importante para generar empleo de calidad.

Específicamente, en la medida en que el crecimiento esté impulsado por los componentes de largo plazo del producto bruto interno (PBI) -entre ellos la inversión privada, particularmente en productos transables-, se

*«...la nueva estrategia en la que debe basarse la generación de empleos de calidad pasa por la aceleración de la inversión privada»*

*«a inicios del año 2000, esta estrategia basada en la reducción de costos laborales medios enfrentaba ya su agotamiento, después de su ineficacia para mejorar la competitividad y su vigencia para incrementar la inestabilidad»*

tenderá a crear un mayor ritmo de generación de empleos de calidad<sup>3</sup>. La razón de ello es que la inversión privada origina una nueva demanda por trabajo, a través de la inyección de capital proveniente de fuentes externas. Es decir, se crearán nuevas fábricas, nuevas empresas, se traerán nuevas máquinas y equipos, que requerirán nuevos trabajadores.

A pesar de ello, el enfoque seguido por el Gobierno en los últimos años, parece haberse alejado de esta visión<sup>4</sup>. Se ha enfatizado el crecimiento a través de un mayor gasto fiscal y de un mayor consumo. Este enfoque es errado por dos motivos. El primero, porque la reactivación vía gasto público dinamiza decisiones de inversión privada solo en contextos en que el país ya es competitivo y el mercado doméstico es amplio. El segundo, porque aun en dichos contextos, esas políticas tienen un carácter transitorio, toda vez que el impulso se da una sola vez y su efecto se diluye en el tiempo<sup>5</sup>.

En la perspectiva expuesta, la nueva estrategia en la que debe basarse la generación de empleos de calidad pasa por la aceleración de la inversión privada. No obstante, como se señaló anteriormente, el crecimiento económico no garantiza su incremento. Existen obstáculos, los cuales deben eliminarse con el fin de sentar las condiciones necesarias para impulsar el incremento de la inversión privada.

En particular, un incremento significativo de esta última demanda: a) reglas claras y estables; b) equili-

3/ Se dice que los motores de largo plazo del crecimiento económico vienen dados por la inversión y las exportaciones, mientras que aquellos de corto plazo están comprendidos por el gasto público y el consumo, ya que sus efectos son transitorios.

4/ Solo para citar dos ejemplos, la inversión en maquinaria y equipo se había reducido de un 24% del PBI en 1975 a 8,6% hacia el año 2002.

5/ Aun en el caso de países ya competitivos, la estrategia de crecimiento sigue descansando en la mejora de los diferentes factores que contribuyen a elevar la productividad de todos los recursos. Es decir, en mejorar y aumentar las fuentes del crecimiento de la productividad total.

*«Tal enfoque supone la priorización de la competitividad de las empresas en el país, a través de una mejora en la productividad total de los factores, con particular énfasis en el factor trabajo»*

brios macroeconómicos; c) credibilidad y confianza en el país y Gobierno; d) seguridad jurídica; y e) la mejora de la competitividad de las empresas y del país y, con ello, el aumento de la rentabilidad para la inversión en transables.

En una economía inserta en la globalización, las empresas no invertirán, si no se alcanzan ciertos estándares mínimos de competitividad o si la tasa de retorno de la inversión no justifica invertir en dichos estándares, como paso previo a la inversión en la producción de bienes o servicios. Por consiguiente, teniendo en cuenta una rentabilidad promedio en el nivel regional, la débil competitividad y la ausencia de políticas concretas para mejorarla, son las dos barreras principales que estarían restringiendo el dinamismo de la inversión privada en el Perú.

Por lo anteriormente expuesto, se puede deducir que la estrategia que se debe seguir, a fin de incrementar el empleo de calidad en el país, implica el aumento de la inversión privada. Para ello, no solo se deben generar las condiciones que permitan tal incremento, sino también se deben eliminar los obstáculos a su crecimiento. Tal enfoque supone la priorización de la competitividad de las empresas en el país, a través de una mejora en la productividad total de los factores, con particular énfasis en el factor trabajo. El aumento de la productividad total reduce los costos unitarios y amplía el margen para mejorar la calidad, reducir precios y/o aumentar la rentabilidad de la inversión.

### ***El aumento de la productividad: condición necesaria, pero no suficiente***

Es importante enfatizar que el aumento de la productividad total de los factores es necesario para hacer más competitivo el país, pero ello por sí solo no garantiza el crecimiento del empleo de calidad. Para ello, es im-



prescindible combinar las políticas para aumentar la productividad con las acciones orientadas a impulsar decididamente el crecimiento de la demanda esperada por transables, particularmente de las exportaciones.

Un país pequeño, en el que las dos terceras partes de su población activa están ocupadas en actividades de productividad muy baja o desocupadas, no posee un mercado interno dinámico relevante para impulsar decisiones de inversión privada, en un contexto de economía abierta. Resulta, entonces, indispensable un conjunto de acciones deliberadas para remover los obstáculos a las exportaciones, obtener su diversificación y lograr que crezcan a tasas muy superiores al aumento de la productividad<sup>6</sup>.

Es necesario tener en cuenta que, en el año 2001, las exportaciones per cápita, a precios constantes, eran

6/ Si el objetivo es lograr un crecimiento del empleo del 4% anual para absorber el crecimiento de la población económicamente activa (PEA) y reducir la informalidad, sería necesario un aumento anual de 8% en la inversión en transables. Ello, a su vez, requiere un aumento acorde de las importaciones, por lo que el crecimiento de las exportaciones debería situarse entre el 8,6% y 9% anual.



inferiores a las verificadas en 1975. En la actualidad, su composición sigue estando dominada por productos primarios<sup>7</sup>, al igual que cincuenta años atrás.

Adicionalmente, como se señala en Araoz<sup>8</sup>, las exportaciones se encuentran muy concentradas en un triple sentido: i) un 68% corresponde a productos tradicionales; ii) un 25% se orienta hacia EE UU, un 24,9% a tres países de la Unión Europea y Suiza y un 15% a cinco países de América Latina<sup>9</sup>; y iii) el 12% de las empresas exportadoras genera el 95% del total. En consecuencia, la política debería orientarse a la diversificación de las exportaciones en cada uno de los tres niveles antes mencionados.

El objetivo es la mejora del nivel de vida inducido por el aumento de la productividad. El aumento y la diversificación de las exportaciones es un medio para tal fin. En particular, se plantean siete ámbitos clave para acelerar las exportaciones en el Perú:

- i) *Acuerdos comerciales.* En el pasado se han dado pasos positivos, que deben continuarse<sup>10</sup>. El Perú está ya orientado hacia el logro de acuerdos comerciales con otros países, por lo que son clave las negociaciones con EE UU, la Unión Europea y los principales países de Asia.

*«...las exportaciones se encuentran muy concentradas en un triple sentido: i) un 68% corresponde a productos tradicionales; ii) un 25% se orienta hacia EE UU, un 24,9% a tres países de la Unión Europea y Suiza y un 15% a cinco países de América Latina<sup>2</sup>; y iii) el 12% de las empresas exportadoras genera el 95% del total»*

*«No existe una política arancelaria clara y estable en el Perú. Entre 1993 y el presente, se verifican ocho cambios significativos en las tasas arancelarias»*

- ii) *Créditos y seguros.* El sistema financiero posee ya las condiciones para difundir el acceso al crédito pre y pos-embarque. Aún es necesario, sin embargo, reducir las barreras de acceso a estos créditos en otros ámbitos de la economía.
- iii) *Institucionalidad para la prospección de mercados*<sup>11</sup>. Esta es muy débil en la actualidad, por lo que se hace indispensable una agencia, privada-pública, que opere con criterios empresariales para potenciar la labor de prospección de mercados externos.
- iv) *Normas de calidad.* Es imprescindible promover la adopción de normas de tipificación y calidad de productos y servicios con credibilidad en el exterior. Hacia el año 2001, no más de 250 empresas se habían acogido a este proceso.
- v) *Difusión de criterios de gestión por productividad y calidad.* Es esencial difundir el sistema de gerencia, según criterios de productividad y calidad, principalmente en las pequeñas empresas.
- vi) *Reducción de aranceles.* No existe una política arancelaria clara y estable en el Perú. Entre 1993 y el presente, se verifican ocho cambios significativos en las tasas arancelarias. En consecuencia, si se desea contribuir a un proceso rápido de diversificación y aumento de las exportaciones, es necesario un programa serio y definitivo de fijación arancelaria, en la dirección de un arancel *flat*. Asimismo, es necesario aplicar cláusulas de salvaguardias para casos de *dumping* y de sobretasas temporales, para preservar la producción doméstica de subsidios externos.
- vii) *El desarrollo del sector turismo.* Este sector es importantes por tres motivos. En primer lugar, tiene un enorme potencial para generar divisas. En segundo lugar, tiene un elevado efecto -directo e indirecto- sobre el empleo<sup>12</sup>. Y tercero, se trata de un sector

7/ Principalmente minerales y metales.

8/ Araoz, Mercedes (2003). "Perspectivas de la política arancelaria y de integración", en *Economía y Sociedad*, N° 48. Lima: CIES, abril, pp. 38-46.

9/ Ellos son: Brasil, México, Colombia, Chile y Venezuela.

10/ La firma del ATPDEA y el tratado con Brasil y Mercosur, son dos importantes acuerdos comerciales.

11/ La prospección implica la exploración de posibilidades futuras de incursionar en ciertos mercados, basada en la generación y difusión de información específica sobre estos, con el fin de ir superando los obstáculos para el ingreso a ellos.

12/ El empleo vinculado con este sector creció, entre 1992 y 1998, a una tasa de 15% anual.

en el que no existen barreras de conocimiento ni grandes innovaciones. El punto central, no obstante, es la remoción de los obstáculos que permitan expandir la oferta interna de servicios turísticos. Ello se ubican en cuatro ámbitos: a) seguridad personal; b) paquetes mayoristas; c) desarrollo de proyectos en la amazonía; y d) infraestructura turística.

## **Complementando los avances macro: el papel de las reformas microeconómicas**

La apertura económica es una senda eficaz para elevar la productividad y la competitividad en el país. Sin embargo, para mejorar las posibilidades de captar y adoptar dichos cambios, así como de aprovechar sus efectos, es indispensable que se remuevan los obstáculos a la competitividad que enfrentan las empresas, induciendo la adopción de estrategias de aumento de la productividad en ese nivel.

Así, los cambios en el nivel microeconómico son los determinantes para mejorar la competitividad de la economía en su conjunto, fortaleciendo las capacidades individuales de las empresas y complementando el entorno macroeconómico. Estas reformas microeconómicas abarcan la difusión de estrategias y prácticas empresariales, mejoras en la infraestructura productiva, administrativas, regulatoria, de capital humano, institucionalidad micro, entre otras.

*La evidencia empírica sugiere poner atención a este enfoque. De acuerdo con el Informe global de competitividad del Foro Económico Mundial<sup>13</sup>, los países que más han crecido son los que han mejorado los indicadores de cambio microeconómico<sup>14</sup>.*

## **Políticas para aumentar la productividad de todos los factores**

En esta sección, se busca señalar los ámbitos prioritarios en los cuales se debe trabajar para incrementar la productividad de los factores en el país. En particular, estos ámbitos se pueden clasificar en dos:

*«Para contar con una infraestructura similar a la existente en Chile o en Colombia, se requieren, aproximadamente, US\$ 18.200 millones»*



## **El entorno para el desarrollo de la competitividad en el nivel micro**

Está referido, principalmente, a la infraestructura física, administrativa y para el desarrollo tecnológico, calidad de los recursos humanos, desarrollo de los recursos financieros, marco regulatorio, incentivos a la competitividad, barreras comerciales, entre otros.

Los ámbitos en los que es necesario trabajar este punto son los siguientes:

- i) *Mejoramiento de la infraestructura productiva.* Para contar con una infraestructura similar a la existente en Chile o en Colombia, se requieren, aproximadamente, US\$ 18.200 millones<sup>15</sup>. Ello generaría alrededor de 200 mil puestos de trabajo directo y cerca de 600 mil puestos de trabajo indirecto<sup>16</sup>. No obstante, el problema es que el Gobierno no cuenta con los recursos financieros, humanos ni materiales para este desafío, por lo que es imprescindible la puesta en marcha de un programa de concesiones al sector privado para la construcción de infraestructura, vía licitaciones.
- ii) *La modernización de la capacitación laboral.* Un requisito fundamental para el incremento de la productividad es la capacitación de los trabajadores. En la actualidad, lamentablemente, la formación profesional y la capacitación laboral son ofertadas

13/ World Economic Forum (2003). "The global competitiveness report 2003". [www.worldeconomicforum.org](http://www.worldeconomicforum.org)

14/ Según este índice, el Perú habría descendido de la posición 47 a la 66 entre los años 1998 y 2002.

15/ Ver Instituto Peruano de Economía (2002). "Estado actual de la infraestructura de servicios públicos: estimación de la brecha de inversión". Lima: IPE, enero.

16/ Ver Corporación Andina de Fomento (2002), "Obstáculos al aumento de la productividad en el Perú". Documento interno. Lima: CAF.



solo por una docena de entidades de gran trayectoria y experiencia. El resto opera sin ningún tipo de control de calidad o garantía alguna.

El punto de partida, sin embargo, es la inexistencia de recursos fiscales para establecer un sistema de formación continua de la mano de obra. Por ello, se propone una alternativa que supone un uso mínimo de recursos fiscales. Esta consiste en el desarrollo de un mercado de servicios de capacitación y en el establecimiento de un marco regulatorio para este mercado<sup>17</sup>. Este marco estaría guiado por dos ideas centrales: a) adecuación permanente y sistemática a la demanda de las empresas (pertinencia) y b) calidad de la capacitación.

Se propone crear un Consejo Nacional de Formación y Capacitación, entre cuyas funciones se encuentren el establecimiento de los criterios y orientaciones para el mercado de capacitación, la búsqueda activa de recursos internos y externos, la licitación de los recursos y su asignación, entre otras.

iii) *Los servicios de capacitación de las PYME.* Las acciones y programas dirigidos a las PYME, se caracterizan por una gran dispersión. De igual manera, la productividad de estas difiere significativamente de aquella de las empresas más grandes (16% de la productividad de estas últimas). Por si fuera poco, los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) han tenido poco impacto en la productividad.

Por ello, se sugiere expandir el uso de BonoPYME para cofinanciar los SDE, de manera focalizada. Asi-

*«...dadas las condiciones de nuestro país, lo que se busca es adaptar las innovaciones creadas en el exterior a la realidad nacional. Aun así, son pocas las empresas que innovan en el país»*

mismo, dado el gran número de PYME y su elevada dispersión, es necesario estimular la formación de asociaciones de pequeños productores, de forma que accedan a políticas y programas de apoyo.

iv) *La infraestructura para la adopción de innovaciones.* En primera instancia, se debe enfatizar que, dadas las condiciones de nuestro país, lo que se busca es adaptar las innovaciones creadas en el exterior a la realidad nacional. Aun así, son pocas las empresas que innovan en el país. El desafío no pasa por el abandono de la estrategia basada en recursos naturales, sino por: a) contribuir, a través del estímulo de las innovaciones, al aumento de la productividad y al crecimiento de la inversión privada; y b) establecer las bases para una posterior transición gradual hacia un futuro modelo de competencia, basado en la adopción de innovaciones y el aumento de la productividad. En la medida en que se asuma que la productividad es vital para el futuro del país, es imprescindible generar políticas que fomenten las innovaciones y las protejan<sup>18</sup>. Finalmente, es importante mencionar que el eventual gasto fiscal que ello implique es aparente, ya que gracias a los aumentos de productividad, dicho gasto se recuperará posteriormente.

## Factores que influyen sobre las estrategias de las empresas

Se refiere a la naturaleza de la ventaja competitiva, la sofisticación de procesos productivos, entrenamiento del *staff*, estrategia de mercadeo, penetración de mercados externos, entre otros. Específicamente, se busca el tránsito gradual hacia estrategias de aumento de la productividad-competitividad y reemplazo de la, ya agotada, estrategia de minimización de costos laborales medios. Entre dichos factores se encuentran:

i) *Modernización de las estrategias de las empresas.* La productividad solo es un tópico de preocupación en las grandes empresas. Por ello, se debe difundir esta práctica en el resto de empresas. Sin embargo,

17/ Además, la propuesta incluye: establecer un Fondo Nacional para la Formación, estimular el desarrollo de oferentes de calidad para este mercado, orientarlo hacia la formación por competencias, establecer un sistema de certificación de calidad de los oferentes de las capacitaciones, establecer un método de evaluación y certificación de pertinencia de las mismas, establecer incentivos fiscales para la inversión en formación laboral por parte de las empresas, entre otras.

18/ Ello permitirá su difusión y mejorará la actitud hacia ellas. Es necesario protegerlas; de lo contrario habrían muchas empresas que imiten o copien el avance, lo que desincentivaría la inversión en innovaciones.

es relevante desarrollar acciones que influyan directamente sobre la mentalidad de los actores. Mediante el Consejo Nacional del Trabajo, se debe difundir y propagar este cambio de actitud.

Es importante también que este cambio de actitud sea reforzado, a través de mejoras en el conocimiento técnico. Para poder llevar a cabo todo esto, es imprescindible: a) esclarecer la importancia del tema; b) una difusión generalizada de la estrategia de aumento de la productividad-competitividad; c) la incorporación del aumento de la productividad y de las políticas que inciden en él, en el Acuerdo Nacional de Concertación; y d) destinar recursos para complementar las iniciativas de las empresas que desean mejorar sus prácticas en materia de productividad.

ii) *Cambio en el modelo de negociación laboral.* El modelo de negociación laboral basado en el reajuste del salario nominal aún persiste. El problema con ello es que excluye de la negociación los incentivos a la productividad. Por ello, se plantea reemplazar dicho modelo por uno centrado en dos temas: a) negociación de los aspectos y compromisos de ambas partes, que contribuya a elevar la productividad en las empresas; y b) negociación de los incentivos salariales a la productividad, que permita vincular reajustes de salarios reales con aumentos de la productividad.

iii) *Las nuevas relaciones laborales y el diálogo social.* Como legado de las reformas de la década anterior, existe una clara relación confrontacional entre trabajadores y empleadores. En tal contexto, se plantea que ambas partes contribuyan al desarrollo gradual de una nueva cultura de relaciones laborales, con menos confrontaciones y más centrada en la mejora de la competitividad de las empresas.

## Conclusiones

Se ha enfatizado que la visión de competitividad basada en la reducción de costos laborales medios, además de no generar una rentabilidad suficiente para inducir un aumento sostenible de la inversión privada en transables, ocultó el tema central para la competitividad de las empresas peruanas: el crecimiento sostenible de la productividad de todos los factores, como fuente de reducción de los costos totales unitarios y mejora de la calidad. El desafío presente, entonces, es cómo reorientar gradualmente las decisiones microeconómicas en esa dirección.

*«...la visión de competitividad basada en la reducción de costos laborales medios, además de no generar una rentabilidad suficiente para inducir un aumento sostenible de la inversión privada en transables, ocultó el tema central para la competitividad de las empresas peruanas: el crecimiento sostenible de la productividad de todos los factores, como fuente de reducción de los costos totales unitarios y mejora de la calidad»*

En términos de competitividad y productividad, se debe recalcar la importancia de las reformas microeconómicas, que complementen los avances logrados en términos macroeconómicos. Una economía más abierta plantea mayores oportunidades de información, conocimiento y acceso a innovaciones. Sin embargo, para poder aprovechar dicho potencial, es imprescindible un contexto institucional que incida en el nivel microeconómico y que induzca la adopción de políticas para el aumento de la productividad.

El enfoque estratégico expuesto y el conjunto de políticas a ser priorizadas serían de implementación más rápida, si se basan en un acuerdo estratégico entre el Gobierno y el sector privado. Por consiguiente, la propuesta es formar un perímetro de consenso en torno de las reglas estables, para el crecimiento rápido de la inversión privada.

El aumento sostenible de la productividad, particularmente en transables, es la base de la competitividad. Pero para que el empleo de calidad crezca a las tasas deseadas, la demanda por transables debe crecer de manera más rápida. Por consiguiente, las acciones dirigidas a elevar la productividad y mejorar la calidad deben ser complementadas con aquellas orientadas a acelerar el crecimiento de las exportaciones y de la producción competitiva con importaciones.