Instituto de Investigación
Para el Desarrollo

consorcio de investigación
económica y social

IEP *Instituto de Estudios Peruanos*

INEI INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA

Seminario Internacional
Empleo y Pobreza

Lima, 16 y 17 de octubre de 2003

POLÍTICAS DE EMPLEO, COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO

Norberto García
IEP

POLÍTICAS DE EMPLEO, COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO

Norberto E. García (IEP)

1. Introducción

El propósito de este trabajo es argumentar que en la actual situación del Perú, la mejor estrategia de creación de empleos 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 – particularmente del trabajo.

Por su dimensión, el problema del empleo en el Perú no puede ser enfrentado sólo por las políticas activas del mercado laboral, que inciden en un porcentaje muy bajo de la PEA. Esto requiere, entonces, un enfoque estratégico del crecimiento.

Similarmente, la mejora sistemática de la competitividad y la expansión de mercados externos son un requisito esencial para el crecimiento y diversificación de la producción, lo que dado el rezago del país en estas materias, implica también un enfoque estratégico.

Por consiguiente, lo expuesto subraya que cualquier estrategia de crecimiento económico para el Perú, debe necesariamente prestar atención prioritaria a mejorar la competitividad, ampliar mercados externos y aumentar el empleo de calidad.

Este trabajo discute un conjunto de políticas específicas para los objetivos expuestos – mejora de la competitividad y ampliación de mercados para exportaciones – y establece el vínculo entre estos dos ámbitos y la creación de empleo.

2. Inversión Privada y Empleo de Calidad

En la actualidad, menos de 1/3 de los peruanos activos tiene acceso a un empleo estable, con una productividad que permita una remuneración digna (empleo de calidad). Mientras que 2/3 se encuentran en actividades independientes informales de muy baja productividad, en actividades campesinas con una productividad aún más baja, son

asalariados sin contrato laboral en microempresas informales, sin estabilidad y sin un ingreso digno, o se encuentran abiertamente desempleados en las zonas urbanas del país. Es importante señalar que sólo un 10 por ciento de estos 2/3, son desempleados abiertos, mientras que el grueso del 90% restante se inserta en ocupaciones de muy baja productividad. Por consiguiente, el problema del empleo en el Perú, como es percibido por su población, no es tanto el desempleo abierto, si no, principalmente la muy baja expectativa de alcanzar un empleo digno y estable que contribuya a elevar su nivel de vida.

Entre 1990 y el 2002, el crecimiento del empleo formal fue de sólo 1.2 por ciento anual, en contraste con el 4.8 por ciento anual registrado por el empleo formal. A ello cabe agregar que en ese período, crece la precariedad del empleo formal – en inestabilidad, falta de crecimiento de la productividad y acceso a seguridad social. Por consiguiente, el problema fundamental del Perú es el muy débil crecimiento del empleo de calidad – y el fuerte crecimiento del empleo de mala calidad.

Naturalmente, un ritmo más elevado de crecimiento económico es una contribución positiva a la creación de empleos de calidad. Pero afecta mucho el "como" se crece. Así, cuanto más fuerte sea el crecimiento de la inversión privada, particularmente en maquinaria y equipos, más rápido será el crecimiento del empleo de calidad. En la medida que el crecimiento económico sea más intensivo en inversión, tenderá a generar un ritmo más alto de creación de empleos de calidad – y cuanto más intensivo en consumo, menor su impacto sobre el empleo de calidad. Por consiguiente, para mejorar la situación de empleo en el Perú, el tema es no sólo acelerar el crecimiento económico, si no en particular, acelerar el crecimiento de la inversión privada. El crecimiento de los nuevos empleos de calidad, depende del aumento de la inversión privada.

3. Un esquema estratégico básico

En un contexto caracterizado por la inserción creciente en la globalización, una economía pequeña como la Peruana debe prestar especial atención a los precios relativos, incentivos, contexto e institucionalidad que inducen y promueven el crecimiento de la inversión privada en las actividades exportables y competidoras con importaciones (transables). Es indispensable sincronizar la política económica para inducir un crecimiento rápido y sostenido de la inversión privada en transables, porque a través de la misma se generan las divisas que, a través del manejo de la demanda doméstica, permitirán alcanzar un ritmo de crecimiento económico elevado y sostenible. Por consiguiente, en la medida que se alcance un alto ritmo de crecimiento de la inversión

privada en transables, el mismo arrastrará un alto crecimiento de la inversión privada en no transables – inducido por la aceleración del crecimiento económico – y con ello, se obtendrá un rápido crecimiento de la inversión privada en su conjunto. Nótese que si iniciamos el proceso a la inversa, priorizando, a través de las políticas concretas, la inversión privada en no transables, la secuencia así desencadenada es diferente, no sustenta al crecimiento de la inversión privada en su conjunto, y genera una menor tasa de crecimiento de la inversión y del empleo.

Para una política económica exitosa por su efecto sobre decisiones de inversión en transables, el tema clave es el nivel de competitividad, de las empresas y del país, que acelera (o inhibe) las decisiones de inversión privada en transables. Si la competitividad del país es muy débil, actuará como restricción a las decisiones de inversión privada – generando un crecimiento de la inversión privada más lento. En ese caso, la política económica debería actuar removiendo esa restricción, para lograr la aceleración de la inversión privada. Una débil competitividad se manifiesta en bajas tasas de retorno para la inversión – de ahí la importancia de remover este obstáculo, para lograr una mayor rentabilidad y estimular así decisiones de inversión en transables, diversificadas y difundidas.

La condición necesaria para elevar la tasa de rentabilidad en transables respecto a la competencia externa, es que la productividad de todos los recursos – y particularmente la del capital – crezca en esas actividades más rápido que en los países competidores - y que en el sector no transable doméstico para evitar que los recursos sean absorbidos por este último. El aumento a lo largo del tiempo de la productividad de todos los recursos se manifiesta de hecho en reducciones sistemáticas en los costos totales unitarios – los costos relevantes para fines de competitividad.

Técnicamente hablando, esto supone desplazarse hacia relaciones capital - producto más bajas en transables, a través del aumento y cambio de composición de la inversión privada hacia actividades más productivas y menos intensivas en capital – como agroindustrias, producción agrícola comercial; turismo; servicios informáticos, y similares.

Complementariamente, si es viable, un aumento gradual del tipo de cambio real generará un alza en la rentabilidad en transables superior al aumento promedio de la productividad – lo que además de ser un factor de ignición, contribuirá a alinear los precios relativos claves con el objetivo de competitividad.

4. La estrategia de crecimiento implícita de la actual Administración

Aún cuando no ha sido explicitada, la implementación de medidas concretas permiten identificar los siguientes aspectos de la estrategia en aplicación:

i) Aumento mesurado del gasto público y reducción de la tasa de interés doméstica, para promover una reactivación que induzca un crecimiento de la inversión privada.
ii) Esfuerzo de negociación de nuevos convenios comerciales externos
iii) Mantenimiento del énfasis en bajos costos laborales medios.
iv) Énfasis en recursos naturales valiosos del país.
v) Escasa ponderación de la competitividad en las políticas concretas.

Hasta la fecha, la reactivación tuvo lugar en el 2002- 2003, pero la inversión privada siguió creciendo muy lentamente. Por consiguiente pareciera que existen otros obstáculos al crecimiento de la inversión privada, y no sólo la reactivación doméstica.

Más aún, existen bases para concluir que el enfoque predominante es básicamente errado por dos motivos. El primero, porque la reactivación vía gasto público y reducción del costo del crédito, dinamiza decisiones de inversión privada sólo en contextos en que el país y las empresas son ya competitivos. El segundo, porque aún en dichos contextos, esas políticas son adoptadas transitoriamente, para enfrentar una recesión o reducir su costo. Pero la estrategia de crecimiento sigue descansando en la mejora de los diferentes factores que contribuyen a elevar la productividad de todos los recursos, esto es, en mejorar y aumentar las fuentes del crecimiento de la productividad total. La confusión entre lo que es una política anticíclica transitoria, y las bases de una estrategia de crecimiento de largo plazo, sólo conduce a errores de priorización en la política económica – y a resultados muy pobres en materia de inversión privada, empleo de calidad y nivel de vida.

En la perspectiva expuesta, la negociación de convenios de comercio constituye sí un paso coherente, pero necesita ser apoyado con la mejora de la competitividad doméstica.

5. Las restricciones omitidas

Muy diversas fuentes y medios de comunicación han señalado, en 2000-2003, que un significativo crecimiento de la inversión privada, demanda: a) Reglas claras y estables para la inversión privada; ii) Equilibrios

macroeconómicos; iii) Credibilidad y confianza en el país y en el Gobierno; iv) Seguridad Jurídica.

Es importante añadir un quinto factor: 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 a la inversión no justifica invertir en dichos estándares como paso previo a la inversión en la producción de bienes o servicios.

Se suele aceptar que una estrategia de crecimiento debe identificar como están incidiendo las restricciones principales en el crecimiento de la inversión – tal como la formación de ahorro interno; la disponibilidad de divisas; la disponibilidad de proyectos; y la capacidad de management y ejecución de la inversión. No obstante, en una economía pequeña y abierta, inserta en un creciente proceso de globalización, el fortalecimiento de la competitividad y el aumento de la productividad total, pasa a ser vital por ser una condición necesaria para la expansión y diversificación de la inversión en los sectores que compiten con el exterior.

Por consiguiente, en esta óptica, es la muy débil competitividad – y la ausencia de políticas concretas para mejorarla – lo que estaría actuando como restricción a la inversión privada. Si esto es correcto, el Gobierno podría seguir intentando en el futuro nuevas reactivaciones a través del gasto publico, sin éxito para inducir un crecimiento rápido y sostenido de la inversión privada.

Hay dos razones que aconsejan prestar atención a este enfoque. La primera, es la experiencia reciente de países de fuera y dentro de América Latina. La conclusión empírica es siempre la misma: en el pasado reciente tienden a crecer más – y acelerar la creación de empleo de calidad - las economías que mejoran más velozmente su competitividad – Global Competiteveness Report (2003).La segunda es el pobre desempeño del Perú en materia de competitividad, como se expone en la sección siguiente.

6. Competitividad y productividad en el pasado reciente

En el pasado reciente, mientras el tipo de cambio real multilateral registra una enorme caída de 68 por ciento entre 1980 y 2002 (confirmada por un descenso de similar magnitud en la relación de precios transables a no transables), la productividad total de los recursos ha permanecido estancada o en descenso en los últimos 30 años (excepto en el período

1992-97, que registra una elevación de aproximadamente 1 por ciento anual) – véase García, N. (2002) e IPE (2002).

En particular, el nulo crecimiento de la productividad refleja un gran atraso en: i) el capital físico de las empresas, ii) la capacidad de adoptar y difundir innovaciones; iii) el capital del país en infraestructura productiva, iv) el capital humano, técnico y gerencial, e v) la debilidad de las practicas de empresariales y sus condicionantes, en un contexto competitivo. Sólo para dar dos ejemplos, la inversión en maquinaria y equipo se había reducido de un 24% del PIB alcanzado en 1975 a 8.6 por ciento en el 2002. Mientras que el gasto real en educación pública por alumno, había caído en el 2002 a la mitad de lo registrado a fines de los sesenta.

Por consiguiente, el Perú perdió competitividad por las dos vías, tipo de cambio real y productividad total, en un período histórico en que muchos países devaluaban y todos hacían esfuerzos para mejorar la productividad y competitividad de sus economías.

La válvula de escape en los 90's y principios de los 2000's fue la compresión de costos laborales, a través de la reforma de los contratos laborales, y la reducción de sobrecostos laborales. No obstante, como se expone en García, N.(2002), esto sólo sirvió para mantener a flote a muchas empresas, pero no pudo actuar como estímulo decisivo a la rentabilidad de la inversión privada. La razón es bien simple: en los 90's, los costos laborales representaban menos de 1/3 de los costos totales por unidad producida en transables, por lo que aún recortes de 10 o 15 por ciento en los costos laborales medios, sólo resultaban en un descenso, de una sola vez, de 3 a 5 por ciento en los costos totales por unidad producida en transables. A principios de los 2000, la participación de las remuneraciones en el PIB había descendido a 24.5 por ciento, con lo que el efecto de ulteriores descensos de costes laborales medios, era aún más bajo.

A esto se le agrega un hecho paradojal: dado que el descenso en los costes laborales se logró esencialmente, a través de la desregulación y flexibilización de los contratos laborales, la drástica reducción de la estabilidad laboral operó en contra de la inversión de las empresas en capacitación. Hacia el 2000, sólo 21 por ciento de los asalariados privados se hallaban con contratos estables, un 46.8 por ciento con contratos "en negro" y 32.2 por ciento con contratos "flexibles". Al inhibir la inversión en capacitación, el exceso de flexibilidad afectó el aumento de la productividad, y con ello, obturó el descenso de costos que podría haberse logrado vía aumento de la productividad - Chacaltana, J. y García, N. (2002).

Claramente, a principios de los 2000, la estrategia basada en la reducción de costes laborales medios, enfrentaba ya su agotamiento, después de haber sido ineficaz para mejorar la competitividad, pero muy eficiente para generar un contexto de conflictividad laboral – que, con la llegada de la democracia, se manifestaba ahora abierta y generalizadamente.

7. Reformas macro y reformas micro

La apertura económica es una senda eficaz para elevar la productividad y competitividad del país, en la medida que se consiga alinear las conductas microeconómicas con las nuevas condiciones brindadas por dicha apertura . En un contexto histórico caracterizado por un vasto y profundo proceso de modernización tecnológica, una economía abierta posee mejores posibilidades de captar y adoptar dichos cambios, en beneficio del aumento de la productividad doméstica.

Pero para ello, es indispensable que los precios relativos, los incentivos, el contexto institucional y las políticas que operan a nivel microeconómico, se dejen sentir con toda intensidad, removiendo los obstáculos a la competitividad que enfrentan las empresas, e induciendo la adopción de estrategias de aumento de la productividad en ese nivel. Los cambios a nivel microeconómico son los determinantes para mejorar la competitividad de la economía – Katz, J. (2000); García, N. (2002); Porter, M.(2003). Por consiguiente, a la inversa de lo planteado por diferentes macroeconomistas, que asumen que una vez reformada la política macroeconómica, el ajuste espontáneo de los mercados conducirá por sí solo a que las empresas se tornen más competitivas, los autores citados sostienen que la política económica deberá inducir cambios a nivel microeconómico para que ello sea logrado.

Esto es, las reformas a nivel micro – y no sólo macro - pasan a ser fundamentales para mejorar la competitividad – y con ello, para estimular el crecimiento de la inversión privada y del empleo. Las reformas micro abarcan, como se verá, tanto estrategias y prácticas empresariales, como el entorno o contexto micro – infraestructura productiva, administrativa, regulatoria, capital humano, institucionalidad micro, etc.

La evidencia empírica sugiere poner atención en este enfoque. Los índices de competitividad a nivel macro y micro elaborados por el Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial son bastante concluyentes al respecto. Los países que más han crecido, son los que han mejorado los indicadores de cambio microeconómico. En particular, el Perú registra una historia ambigua, pero sugerente. Mientras que por el índice de competitividad de crecimiento global macroeconómico, el Perú registra

un avance en el ranking de 80 países analizados desde el lugar 55 al 54 entre el 2000 y 2002, según el índice de competitividad microeconómica el Perú habría descendido de la posición 47 a la 66 en 1998-2002. Esto estaría reflejando que es el retraso verificado en el entorno microeconómico – más que el macroeconómico – lo que estaría afectando negativamente la competitividad del Perú– vease Porter, M. (2003); Cornelius, P.(2003) y World Economic Forum, Global Competitiveness Report (2003).

8. Productividad, exportaciones y empleo de calidad

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

Un país pequeño, en el que 2/3 de sus personas activas están ocupadas a niveles de productividad muy bajos, o desocupadas, no posee un mercado dinámico relevante para impulsar decisiones de inversión privada, en un contexto de economía abierta. Si el tipo de cambio real se eleva a mediano plazo, entonces cabe esperar un mejor desempeño de las actividades competidoras con importaciones. Pero en ausencia de un tipo de cambio real alto, es difícil esperar que las actividades transables orientadas hacia el mercado doméstico puedan contribuir mucho a la aceleración del crecimiento, antes de que la maduración del efecto aumento de la productividad en exportables contribuya a dinamizar el mercado doméstico.

Es entonces indispensable un conjunto de acciones deliberadas para remover los obstáculos a las exportaciones, obtener su diversificación, y lograr que las mismas crezcan a tasas muy superiores al aumento de la productividad – en el rango de 8 a 9 por ciento anual, sostenido. El aumento de las exportaciones deberá preceder y después acompañar al aumento de la productividad total, para lograr el efecto empleo buscado.

Conviene tener en cuenta el punto de partida en materia de exportaciones. En el 2001, las exportaciones per capita, a precios constantes, eran inferiores a las verificadas en 1975. Hacia principios del siglo XXI, la composición de las exportaciones peruanas sigue estando dominada por productos primarios (principalmente minerales y metales), al igual que cincuenta años atrás.

Adicionalmente, como lo señala Aráoz, M.(2002) las exportaciones se encuentran muy concentradas en un triple sentido: i) un 68 % corresponde a productos tradicionales – mineros, pesqueros, hidrocarburos y agrícolas, aún cuando estos últimos han declinado mucho y representan sólo un 5 % de las exportaciones tradicionales; ii) Un 25 % de las exportaciones se orientan hacia los EE.UU, un 24.9 por ciento a tres países de la Unión Europea y Suiza, y un 15 % a cinco países de América Latina- Brasil, México, Colombia, Chile y Venezuela.; iii) el 12 por ciento de las empresas exportadoras generan el 95 por ciento de las exportaciones. En consecuencia, la política debería orientarse a diversificar las exportaciones por tipo de bienes y servicios, mercados de destino y empresas de origen. La diversificación de las exportaciones es clave para difundir el efecto del aumento de la productividad de las líneas exportadoras hacia el resto de la economía, y beneficiar así al grueso de la sociedad. El objetivo es la mejora del nivel de vida inducido por el aumento de la productividad. El aumento y diversificación de las exportaciones, es un medio para ese fin.

Existen ocho ámbitos claves para acelerar exportaciones en el Perú: i) negociación de acuerdos de comercio; ii) acceso al crédito pre y post embarque y difusión de los seguros y fianzas respectivos; iii) difusión de normas de normas de calidad ; iv) identificación de mercados, nichos y estándares para productos exportados; v) difusión de prácticas de gerencia por productividad y calidad; vi) reducción y mayor homogeneidad de aranceles; vii) desarrollo de la infraestructura productiva; viii) remoción de obstáculos para el desarrollo del sector turismo.

Si es necesario acelerar exportaciones , es indispensable un acuerdo estratégico en estos ocho ámbitos, entre el sector privado y el público, para actuar mancomunadamente no en políticas de promoción sectoriales, sino en la remoción de obstáculos en cada uno de esos ámbitos.

i) Acuerdos comerciales. En lo que hace a estos acuerdos y otros mecanismos institucionales similares, se han dado pasos muy positivos en el pasado reciente que deben ser continuados aceleradamente. La firma del ATPA ofrece una significativa oportunidad para mucho productos exportables – que ya empieza a percibirse: en el 1er trimestre del 2003 las exportaciones de textiles y confecciones creció un 20 por ciento respecto al mismo trimestre del año anterior. El Perú está ya orientado hacia el logro de acuerdos comerciales con otros países – o grupos e países – con mercados de mayor desarrollo relativo, y simultáneamente, a través de los mismos acuerdos, buscar que todo un conjunto de países compitan

dentro del mercado doméstico. Son claves, al respecto las negociaciones con Brasil, EE.UU., Unión Europea, China y principales países de Asia.

ii) Créditos y seguros. El sistema financiero posee ya las condiciones para difundir el acceso al crédito pre y post embarque para exportadores, así como sistemas de seguros, fianzas, etc. En la medida que no sea viable una elevación gradual del tipo de cambio real, es más importante aún reducir barreras de acceso a estos créditos y buscar por esa vía beneficiar a los exportadores. Es relevante entonces promover su impulso.

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

iv) Normas de calidad. Es imprescindible promover la adopción de normas de tipificación y calidad de productos y servicios, y establecer procedimientos accesibles de certificación, con credibilidad en el exterior y en línea con los requerimientos de los diversos mercados externos. Hacia el 2001, no más de 250 empresas peruanas se habían acogido a procesos de certificación de calidad. García, N.(2002) La adopción de normas de calidad internacional es por lo tanto un proceso poco difundido en el Peru, que debería ser más promovido por las propias entidades empresariales sectoriales, por su importante repercusión para el futuro.

v) La difusión de criterios de gestión por productividad y calidad. Hacia el año 2001, no más de 500 empresas peruanas – las más grandes y las extranjeras – tenían en operación un sistema de gerencia según criterios de productividad y calidad – García, N. (2002). Por consiguiente, es esencial contribuir a la difusión de estas prácticas empresariales de gestión, en el resto de las empresas del país.

vi) Reducción de aranceles.
Un factor importante, es la ausencia de una política arancelaria, caracterizada por sucesivas modificaciones y el fuerte aumento de la varianza de las tasas ad-valorem por partidas – Araoz, M. (2002).

Entre 1993 y el presente, se verifican ocho cambios significativos en las tasas arancelarias, en general, siguiendo la necesidad de defender la posición sectorial de productores doméstico. De manera paradojal, una política de relativa estabilidad del tipo de cambio real de 1995 en adelante, es acompañada por una política de relativa inestabilidad de las tasas arancelarias ad-valorem. En la actualidad, la tasa arancelaria promedio alcanza el 10.9 por ciento, pero el coeficiente de variación de las tasas por partidas respecto a ese promedio es de 32 por ciento.

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", sin tanta varianza en torno al mismo, y mantenido establemente hacia el futuro – para mejorar la tasa de protección efectiva sobre exportables.

No obstante, esta decisión no es independiente, naturalmente, de las que se asuman respecto a la política de tipo de cambio real y las políticas para elevar la productividad, ya que las tres interaccionan para definir la tasa de rentabilidad en exportables y transables.

También es necesario la aplicación de cláusulas de salvaguardias consistentes con los acuerdos de la OMC para casos de dumping, y de sobretasas temporarias, susceptibles de ser negociadas posteriormente, para preservar la producción doméstica del impacto de cuantiosos subsidios en los países de origen – como es el caso de diferentes producciones agrícolas subsidiadas en la Unión Europea y los EE.UU.

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

Siguiendo a Chacaltana, J.(2002), el desarrollo del Turismo en el Perú se acelera en 1992-98, período en el que el número de turistas crece a un ritmo tal que triplica su cantidad en cinco años, alcanzando en 1998 aproximadamente 600 mil turistas e ingresos de divisas por us. 920 millones. Hacia fines de los 90's, sin una política activa hacia el sector, un 40 por ciento de las divisas generadas por las exportaciones no tradicionales, eran aportadas por el Sector Turismo.

Cabe destacar, siguiendo al autor antes citado, que el empleo vinculado a actividades turísticas también creció muy rápidamente, a una tasa de 15 por ciento anual entre 1992 y 1998. El nivel de empleo generado por el Sector Turismo era en 1999 similar al generado por el sector Construcción y equivalente a 40 por ciento del que genera la Industria Manufacturera – a pesar de tratarse de un desarrollo incipiente después de muchos años de estancamiento y sin un tipo de cambio real favorable. Conviene agregar que como es un sector generador neto de divisas, contribuye por esa vía a la generación indirecta de empleo en otros sectores. Por consiguiente, tiene un potencial de incidencia sobre la creación de empleos tanto o más importante que el sector de la Construcción – con la diferencia, a favor del primero, que es un sector transable que contribuye también a balanza de pagos.

Hacia el futuro, se espera que el número de turistas casi se triplicaría en 15 años – y en un plazo menor aún si la industria turística mundial se recupera rápidamente del impacto sufrido a partir del 11 de Septiembre.

El punto central es la remoción de los obstáculos que permitirían expandir la oferta interna de servicios turísticos para absorber dicho crecimiento – Chacaltana, J. (2002). Ellos se ubican en cuatro ámbitos: i) seguridad personal; ii) paquetes mayoristas; iii) desarrollo de proyectos en la Amazonía y iv) infraestructura turística.

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

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

Un factor insuficientemente explotado y que merecería la atención de esfuerzos mancomunados del gobierno y sector privado, es el desarrollo del potencial turístico - ecológico, geográfico, de aventura, etc. en la Amazonía Peruana. Hacia el futuro, es sin duda la principal fuente de

recursos, por tratarse de la mayor zona de bosques tropicales lluviosos del planeta, con sus implicancias para la diversidad de ecosistemas, flora y fauna. El Perú no ha siquiera comenzado una explotación turística a gran escala de este enorme recurso natural.

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

9. Las políticas para aumentar la productividad de todos los recursos

El objetivo de este trabajo no es plantear una propuesta exhaustiva para el aumento de la productividad total, tema que supera el marco de este documento, si no señalar algunos ámbitos prioritarios que contribuyen a dicho objetivo.

En Porter, M.(2003) se describen un conjunto de ámbitos prioritarios a nivel micro económico por su efecto sobre la competitividad de las empresas. Dicho autor los agrupa en dos grandes ámbitos:

i) factores que determinan el ambiente micro-económico, como infraestructura física, infraestructura administrativa (independencia del poder judicial, protección de los negocios, etc.) calidad de los recursos humanos, infraestructura para el desarrollo tecnológico, desarrollo de los mercados financieros, marco regulatorio, incentivos a la competitividad, barreras comerciales e intensidad de la competencia a nivel doméstico, etc.
ii) factores que influyen sobre las estrategias de las empresas – 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.

En este trabajo, no se intenta una revisión exhaustiva para el Perú, similar a la expuesta previamente, si no que se ejemplifican algunas propuestas, en particular institucionales, por su relevancia hacia el futuro, siguiendo lo expuesto en García, N. (2002). Las mismas hacen énfasis en diversos temas esenciales para inducir la progresiva adopción de estrategias de aumento de la productividad total en las empresas y mejorar la competitividad de las mismas y del país.

9.1. El entorno para el desarrollo de la competitividad a nivel micro

Dentro de esta sección se analizará: i) el mejoramiento de la infraestructura productiva vía concesiones al sector privado; ii) la modernización de la capacitación laboral; iii) los servicios de capacitación para las PYMEs; iv) la infraestructura para potenciar la adopción de innovaciones

9.1.1. La infraestructura productiva

El Instituto Peruano de Economía (IPE) estimó en el 2002 el monto de inversión necesaria para llevar la infraestructura de puertos, aeropuertos, comunicaciones, autopistas, caminos, energía, etc., al nivel actual de Colombia o Chile. Se requerirán aproximadamente us. 18.200.- millones en un decenio para contar en el 2014 con una infraestructura similar a las existentes en Chile y Colombia en el 2002 – lo que equivale a destinar el equivalente al 3% del PBI durante 10 años a estos propósitos. Véase CAF.(2002) García, N. (2002) e IPE (2002).

Una estimación conservadora efectuada para este trabajo, sugiere que la inversión en infraestructura de us. 18.200 millones antes mencionada, implica una creación directa de empleo de aproximadamente 200 mil puestos de trabajo directos de un año de duración promedio, distribuidos en diez años, y alrededor de 600 mil puestos de trabajo indirectos, generados con rezagos respecto a los directos. En consecuencia, la promoción de la inversión privada en infraestructura pública, que contribuya a mejorar la productividad de las empresas, no sólo genera empleos a través de la mayor competitividad que promueve para las empresas, sino que además crea una magnitud muy grande de empleos directos e indirectos al construirse. Es por lo tanto, una actividad que debería ser priorizada.

El Sector Público no cuenta con los recursos financieros, humanos y materiales para enfrentar este desafío. Es imprescindible entonces la puesta en marcha de un ambicioso programa de concesiones al sector privado para la construcción de infraestructura – vía licitaciones.

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

9.1.2. La modernización de la capacitación laboral

Los factores institucionales inciden notablemente sobre la capacitación y sobre la actitud de las empresas respecto a la misma – Heckman, J.(1999) En la actualidad, la formación profesional y capacitación laboral es ofertada en el Perú por aproximadamente una docena de entidades capacitadoras de gran trayectoria y experiencia, junto a las cuales ofrecen sus servicios literalmente miles de entidades que operan sin ningún tipo de control de calidad ni garantía alguna de estar orientadas a la formación requerida por la demanda de las empresas.

Saavedra, J. y Chacaltana, J. (2001) señalan 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 (adecuacion de la capacitación a los requerimientos de la demanda de las empresas) y calidad.

El punto de partida es la inexistencia de recursos fiscales para establecer un sistema de formación continua de la mano de obra. Aún cuando se implemente en el futuro cercano una reforma tributaria, hay numerosas prioridades – reajuste de salarios para la Policía Nacional y personal de la Salud; aumento del gasto fiscal para prevenir un rebrote terrorista localizado; reforma del sistema judicial; mejoramiento de la educación primaria; etc. – que absorberán los mayores recursos. Por consiguiente, la solución adoptada por los países que montaron fuertes sistemas de capacitación con recursos públicos, externalizando así estos costos para las empresas, no es viable en el Perú. Por consiguiente, la propuesta que sigue a continuación supone un uso mínimo de recursos fiscales.

La propuesta es promover el desarrollo de un mercado de servicios de capacitación y establecer un marco regulatorio para este mercado. Para ese propósito se propone: i) crear un Consejo Nacional de Formación y establecer por Ley un marco regulatorio del mercado de servicios de capacitación y formación; ii) establecer un Fondo Nacional para la Formación; iii) estimular el desarrollo de oferentes de calidad para este mercado; iv) orientar este mercado hacia la formación por competencias; v) establecer un sistema de certificación de calidad de los oferentes de servicios de capacitación; vi) establecer un método de evaluación y certificación de pertinencia de los oferentes y de sus servicios; vii) hacer mucho más uso de la formación en la empresa; y viii) establecer incentivos

fiscales para la inversión de las empresas en formación laboral y fortalecimiento de la gestión en productividad y calidad. García, N.(2002).

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

El marco regulatorio, explicitado en una Ley, establecería las reglas del juego del mercado de servicios de capacitación – recursos y aportes, funciones del Consejo nacional de Capacitación, creación del Fondo Nacional de Capacitación, condiciones para acceder a las licitaciones de recursos, certificación de calidad y pertinencia y puntaje respectivo, mecanismos de difusión y transparencia, etc. Estaría orientado por dos ideas centrales: i) la adecuación permanente y sistemática a la demanda de las empresas (pertinencia) e ii) el rápido desarrollo de pautas de mejora de la calidad de la capacitación. El marco regulatorio establecería que la certificación de pertinencia y calidad, sería de acceso voluntario, pero la misma sería transparente y difundida para todos los usuarios activos potenciales de dicho mercado.

Se sugiere formar un Fondo Nacional de Capacitación, en el que se depositarían los aportes y todo tipo de recursos internos y externos obtenidos para esta finalidad. El Fondo administraría los recursos y atendería las solicitudes de entrega de fondos del Consejo, a las entidades, empresas y trabajadores que hayan ganado las respectivas licitaciones.

El Consejo Nacional de Capacitación debería incentivar por diversos medios, la formación por competencias laborales – véase Mertens, L.(2001); Ibarra, A.(2000); OIT/CONOCER, (1999).

Para que el mercado de servicios de capacitación opere, es indispensable establecer un sistema de evaluación y certificación de la pertinencia y de calidad de los servicios ofrecidos por las entidades y empresas, bajo la responsabilidad del Consejo, con el apoyo de consultorías especializadas. En este ámbito, una primera tarea sería evaluar y calificar la pertinencia y calidad de los servicios de las instituciones que compiten en el mercado de capacitación, y publicitar dichas evaluaciones. Para que tanto los oferentes de los servicios como los usuarios, tengan un conocimiento ex ante de lo que cabe esperar en materia de pertinencia y calidad en cada entidad oferente – y en cada carrera o formación incluida en los servicios de cada oferente.

La formación en la empresa es un punto esencial de la propuesta, ya que por esta vía se asegura una elevada pertinencia y una evaluación de calidad inmediata. La capacitación en la empresa contribuye significativamente a elevar la productividad a nivel microeconómico – Chacaltana, J. y N. García (2001). Existe evidencia adicional relevante de que la capacitación en la empresa contribuye significativamente a elevar la productividad a nivel microeconómico- Ballot, G., Fathi, F. and Erol, T. (2001). En rigor, el punto no es sólo mejorar la capacitación en la empresa. El tema es la adopción por parte de la empresa de nuevas prácticas laborales, de una concepción más avanzada de la gerencia de los recursos humanos, de la ampliación de la comunicación con los trabajadores, del entrenamiento polifuncional, y de la manifestación de todo ello en incentivos salariales que incluyan estos aspectos. Es todo esto - junto con la mayor capacitación en la empresa - lo que redunda en aumentos significativos de la productividad - véase Ichniowski, C., Shaw, K. and Prennushi, G. (1995).

Es por ello que la oferta de formación debe incluir la capacitación en gestión de la productividad y calidad, para mejorar la capacidad gerencial, así como el manejo acorde de los recursos humanos.

La propuesta incluye incentivos tributarios , en la forma de créditos fiscales diferidos, a las empresas privadas que inviertan en capacitación, proporcionales a su incremento anual del gasto en capacitación, siempre que las entidades que le presten el servicio de capacitación, (o que certifiquen dicho servicio en el caso de capacitación en la empresa) estén debidamente calificadas en la evaluación de pertinencia y calidad.

9.1.3. Los servicios de capacitación para las PYMES

Las acciones y programas hacia la pequeña y microempresa se caracterizan por una gran dispersión. Chacaltana,J. (2001) estima que anualmente, se destinan aproximadamente unos 400 millones de us.dls. en diferentes actividades y ámbitos de incidencia a través de múltiples programas y líneas de política. Un punto relevante es como están siendo enfocados por las entidades de apoyo - y percibiéndose por los pequeño y micro empresarios - los servicios de capacitación que inciden sobre la gestión de la productividad.

En los países avanzados, la productividad en las PYMES es similar a la de las grandes empresas. Dhawan, R. (2001) detecta empíricamente para la Industria Manufacturera de EE.UU. que en rigor las pequeñas son incluso más productivas que las grandes - pero también más riesgosas; por lo que el efecto de la mayor productividad sobre la rentabilidad debería ser ajustado por el mayor riesgo. Pero en la experiencia del Perú el escenario es distinto. Hacia el 2000, la productividad aparente en las PYMES era sólo un 16 por ciento de la verificada en la mediana y gran empresa, y la tasa de sobrevivencia y reemplazo relativamente significativas. Ambas cosas están vinculadas: una baja productividad – menor competitividad – implica un mayor riesgo. Por lo que el aumento de la productividad de las PYMES pareciera ser un objetivo necesario.

El trabajo de Sierra, J. y Sato, E. (2002), que centra su atención en las políticas para orientar los servicios de desarrollo empresarial (SDE) hacia la pequeña empresa, llega a la siguiente conclusión..Los SDE han tenido en el pasado un bajo impacto sobre la productividad – entre otras razones, porque la mayoría de las PYMES no exhiben preocupación por una mejor gestión de sus recursos humanos, el insumo que más utilizan. De hecho, la productividad en las PYMES ha tendido a estancarse en los 90's excepto en la industria manufacturera en la que se verifica una caída a partir de 1997. Esto es coherente con el predominio de la estrategia basada en reducir los costos laborales medios – que en este segmento supuso un alto grado de evasión- desregulación.

Es imprescindible reducir la elevada dispersión de las políticas hacia las PYMES y concentrarse mucho más en generar mejores condiciones de competitividad para este segmento.

La sugerencia es expandir, al ritmo que los recursos lo permitan, el uso de bonos (Bonopymes) para cofinanciar los SDE, pero de manera focalizada. Un sistema de bonos redimibles por asesorías y consultorías, con subsidios cruzados, es un camino muy apropiado, siempre que: a) se establezca

como prioridad la capacitación en gestión de productividad y asesorías y consultorías vinculadas; b) los especialistas que brinden los servicios se encuentren debidamente entrenados en gestión de la productividad y temas conexos; c) se haga un esfuerzo de adaptación a las características de la demanda; y d) se masifique el uso de bonos para que su incidencia sea significativa.

Dado el gran número de PYMES y la elevada dispersión de las mismas por un gran número de actividades, es necesario estimular la formación de asociaciones de pequeños productores, para que accedan a políticas y programas de apoyo. Sierra, J. y Sato, E.(2002) destacan la importancia de las asociaciones entre PYMES y mediana y gran empresa que sean parte de una misma cadena (cluster) de producción.

Es relevante señalar que conclusiones muy similares se alcanzan para la capacitación laboral, y la formación técnica y gerencial de los pequeños y medianos productores de la agricultura comercial de la costa – Jaramillo, M.(2002).

9.1.4. La infraestructura para la adopción de innovaciones

Un rasgo esencial de la economía Peruana es la extrema debilidad de la capacidad de innovación en las empresas y la ausencia de articulación entre las empresas y las entidades dedicadas a la investigación tecnológica y /o a la adaptación de nuevas tecnologías generadas en el exterior – Mullin, J. (2002). Se descansa en la voluntad puntual y recursos de aquellos empresarios domésticos con inquietudes para prospectar nuevos productos o tecnologías, y en la transmisión inercial de empresas extranjeras que se radican o ya radicadas en el país.

Esto tiene consecuencias serias para el crecimiento. Hoy día, se acepta que la adopción de innovaciones desencadena un proceso secuencial a nivel de "clusters" que genera nuevas inversiones y mejoras generalizadas de productividad. Esto es, la adopción de innovaciones es parte muy importante de la dinámica del crecimiento.

Es relevante aclarar que el concepto de innovación utilizado en este trabajo se orienta, en una economía como la Peruana, a la adaptación de innovaciones creadas en el exterior – y no tanto a la creación endógena. En un contexto de apertura, flexibilización, desregulación y privatizaciones, el sistema innovativo pareciera estar moviéndose hacia una mayor participación de fuentes externas de las nuevas tecnologías – Katz, J. (2000).

En un período histórico en el que la mayor parte de los países que compiten con el Perú desarrollan políticas activas de fomento y financiamiento a la innovación tecnológica, de procesos y de productos, la ausencia de políticas similares en el Perú contribuye a la tendencia a quedar atrás en materia de aumento de la productividad.

El desafío no es abandonar una estrategia basada en recursos naturales valiosos, sino: a) contribuir a través del estímulo de las innovaciones al aumento de la productividad y al crecimiento la inversión privada y b) establecer las bases para una posterior transición gradual hacia un futuro modelo de competencia en basado a innovaciones. El contexto en el cual se inserta el Perú, es el de un mundo que se mueve hacia la competencia de productos y servicios intensivos en conocimiento e innovaciones.

En la medida que se asuma que el crecimiento de la productividad total es vital para el futuro del país, entonces es imprescindible fomentar y estimular las acciones que contribuyan a acceder y adaptar innovaciones - duras y blandas. Esto supone ir articulando gradualmente una política al respecto, que excepto por el notable desarrollo de los Centros de Innovación Tecnológica, (CITE´s) promocionados por el Ministerio de la Producción, está ausente del marco de políticas públicas del país.
Existen dos razones por las que es importante desarrollar políticas activas en este ámbito:

i) El diagnóstico de Mullin, J (2002) sugiere que sin las mismas, no será posible acelerar la difusión de innovaciones y mejorar la actitud hacia las mismas. Para ello, es necesario una masa crítica en: a) el desarrollo de conductas proclive a la innovación al nivel micro; b) la articulación entre las empresas y las entidades de investigación tecnológica.
ii) Las empresas que innovan pierden rápidamente la mayor rentabilidad generada por las innovaciones – porque habrá muchas otras que imiten o copien el avance. Simultánea-mente, la innovaciones generan beneficios sociales que superan el marco de la empresa que las adopta. En consecuencia, si se desea motivar a las empresas y generar mayores retornos sociales, es relevante facilitar y estimular las innovaciones – Waissbluth, M.(2000)

La experiencia de países desarrollados y emergentes señala que la difusión gradual de la capacidad de innovación, y la articulación de las empresas con los centros tecnológicos internos y externos, requiere para su desarrollo financiamiento y subsidios.

Tanto los países desarrollados, como muchos de los emergentes preocupados por estimular la innovación y productividad, han establecido sistemas de financiamiento subsidiado para esta finalidad – Waissbluth, M.(2000) . En la práctica no sería necesario un subsidio, sino facilitar el acceso a este tipo de financiamiento para muchas empresas.

Lo que se facilita no es la inversión, sino la etapa previa de gasto en análisis y testeo práctico de la innovación y su adaptación a las condiciones concretas de la empresa y su mercado. El eventual gasto fiscal que ello implique – que no es cuantitativamente muy significativo – es aparente, ya que gracias a los aumentos de productividad, nuevas inversiones y aumentos de ventas que las innovaciones alimentan, se recupera posteriormente a través de los diversos impuestos, una cifra varias veces superior al gasto inicial en subsidios. Más aún, dicho gasto inicial puede ser financiado por recursos externos, lo que reduce su incidencia en el presupuesto público.

Es por ello que se plantea la creación de un Fondo Concursable para Innovaciones, para estimular y facilitar las innovaciones en las empresas, pequeñas, medianas y grandes, generar masa crítica en centros tecnológicos y universitarios, y, principalmente, articular ambos segmentos. El Fondo establecería las reglas de postulación y no debería incluir prioridades sectoriales, aún cuando sería razonable que los recursos no se concentren en determinada actividad. El subsidio variaría según la entidad postulante y el tema de que se trate, y se manifestaría como porcentaje de los recursos que el Fondo facilitaría en préstamo, para financiar la etapa inicial del desarrollo y testeo de innovaciones. Conviene enfatizar que la noción de innovación que manejaría el Fondo, es la de cualquier mejora substantiva en productos o procesos en algún mercado del país – aun cuando la innovación no lo sea tal a escala internacional. También es importante señalar que un objetivo es el estímulo a la adaptación y adopción de innovaciones como práctica de competitividad de las empresas, y otro el desarrollo de la capacidad científica y de generación de conocimientos en las instituciones universitarias y centros de investigación del país. Los dos son objetivos legítimos y vinculados, pero en esta sección nos estamos refiriendo al primero de ellos.

Complementariamente, es muy importante la ampliación de la cobertura de la actual Red de Centros de Innovación Tecnológica (CITE) iniciada por el anterior Ministerio de Industria y actual Ministerio de la Producción. Fueron creados para elevar el nivel tecnológico y la capacidad de innovación de las empresas, para alcanzar una mayor productividad y competitividad. Operan exitosamente experiencias de Cuero, Calzado e Industrias Conexas; Madera y Muebles; Vitivinícola; Textil, Confecciones de

Algodón y Mezclas; Tejidos de Alpaca y otras Fibras Animales; Metalmecánica; Procesamiento de frutas tropicales y plantas medicinales; y otros. Los CITE's han sido de gran efectividad para contribuir a crear una imagen del producto de exportación, canalizar transferencia de tecnología hacia las PYMES; mejorar la calidad del producto; crear un ambiente tecnológico propicio para las inversiones, facilitar la asociatividad y formar los recursos humanos especializados.

9.2. Factores que influyen sobre las estrategias de las empresas

El tema central acá es el tránsito gradual hacia estrategias de aumento de la productividad-competitividad, en reemplazo de la ya agotada estrategia de minimización de los costos laborales medios. Dentro de este ámbito, veremos i) el cambio de conducta y prácticas de las empresas; ii) el cambio en el modelo de negociación laboral; iii) el mejoramiento de las relaciones laborales;

9.2.1. La modernización de las estrategias de las empresas

La modernización de un país no puede ir mucho más allá que la modernización de sus empresas y trabajadores. En la experiencia Peruana, como se expusiera en secciones previas, sólo las empresas muy grandes y las extranjeras, han adoptado la gestión y práctica de la productividad - calidad. Mientras que las restantes empresas – la enorme mayoría de las existentes en el país – no conocen el tema.

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

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

El cambio de actitudes en las empresas tiene que ser reforzado con mejoras del conocimiento técnico y organizacional y la difusión práctica de que este esquema es ventajoso para las empresas. Los caminos para incidir sobre las conductas empresariales son variados – experiencias piloto; visita de experiencias más avanzadas; reuniones de discusión, seminarios, y conferencias sobre estos temas, identificación de líderes empresariales para difundir el cambio, etc.

El Consejo Nacional del Trabajo, es uno de los ámbitos ámbito desde el cual es factible difundir y propagar este cambio de actitud, aun cuando muchos otros escenarios en los que participen las organizaciones de empresarios y las entidades especializadas - escuelas de negocios, centros de investigación, etc.- contribuirán también al tema.

Un primer paso, entonces, es el esclarecimiento de la importancia del tema, para la dirigencia de los actores sociales y para los ejecutivos de gobierno con responsabilidad decisional en este ámbito. El segundo paso es plantear una difusión generalizada de la estrategia de aumento de la productividad-calidad entre empresas y sindicatos – a través de acciones lideradas por entidades de Gobierno, y Organizaciones de Empresarios y de Trabajadores.

El esclarecimiento a nivel decisional de Gobierno parece indispensable, si se repara en la gran distancia existente entre los propósitos declarados y las medidas concretas adoptadas.

El tercer paso es la incorporación del aumento de la productividad y de las políticas que inciden sobre el mismo, en el Acuerdo Nacional de Concertación - ya que es un tema crucial para el país y sobre el cual es bueno que exista un acuerdo político y no sólo social, que permita elevarlo al rango de las políticas de estado. Uno de los articulados del Acuerdo, es justamente en torno a la competitividad, pero omite referirse a la productividad, a la necesidad de que los Actores Sociales adopten decisiones en esa dirección, y no presenta un consenso respecto a cuales son las políticas concretas para aumentar la productividad y como deben ser priorizadas.

El cuarto paso, recogido en la sección previa en la que se expone la reforma de la capacitación, es destinar recursos para complementar las iniciativas de las empresas que deseen mejorar sus practicas gerenciales en materia de productividad y/o instalar un sistema de criterios e incentivos a la productividad en la empresa.

9.2.2. El cambio del modelo de negociación laboral

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

nominales y sus colaterales, herencia de muchos años de inflación en una economía cerrada.

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

Es por ello que se sugiere reemplazar el modelo predominante de negociación, por otro centrado en dos temas: i) negociación de los aspectos y compromisos de ambas partes que contribuyen a elevar la productividad en la empresa; e ii) negociación de los incentivos salariales a la productividad, que permitan vincular reajustes de salarios reales con aumentos de la productividad

Los factores que contribuyen a elevar la productividad en la empresa, incluyen toda una gama de temas, desde las horas anuales de capacitación, el acceso a prácticas de aprendizaje de nuevas funciones y la capacitación del liderazgo, hasta la organización del trabajo para el aumento de la productividad y las metas de renovación de equipos y tecnología de la empresa. Lo importante es un marco de negociación y compromisos de ambas partes coherentes con la necesidad de generar un impulso sistemático y permanente hacia el aumento de la productividad.

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

El nuevo modelo de negociación abarca la negociación colectiva y la individual Es importante hacer conciencia respecto a estos temas en la negociación individual - y las organizaciones empresariales y de trabajadores pueden contribuir decisivamente en este campo.

La difusión gradual de esta nueva forma de negociación laboral, contribuirá decisivamente a incorporar conductas proclives al aumento de la productividad en el sistema productivo - que es uno de los objetivos e esta propuesta. Tanto el Consejo Nacional del Trabajo como las Organizaciones representativas de trabajadores y empleadores, juegan un rol decisivo en este proceso de difusión, que no implica necesariamente un

cambio de legislación, pero si el desarrollo gradual de una nueva institucionalidad de negociación.

9.2.3. Las nuevas relaciones laborales y el diálogo social

Es evidente que la adopción de estrategias de aumento de la productividad en las empresas, se facilitará mucho si las organizaciones de empresarios y las de trabajadores, pueden contribuir para desarrollar gradualmente una nueva cultura de relaciones laborales, menos confrontacional, y más centrada en la mejora de la competitividad de las empresas.

La experiencia de los 90's legitimó e indujo conductas empresariales proclives al menoscabo de muchos derechos de los trabajadores. Esto fortaleció por el lado de las organizaciones laborales, conductas más confrontacionales. La puesta en marcha del Consejo Nacional del Trabajo, como ente tripartito, efectuada durante el Gobierno de Transición y continuada por el Gobierno Democrático que le sucedió, así como el Acuerdo Nacional (sobre Políticas de Estado) en el que participan representantes de organizaciones de trabajadores y empresarios, abrió el paso a una dinámica más positiva: independiente-mente de los acuerdos logrados, la gimnasia cotidiana de relaciones y negociación entre actores, contribuyó decisivamente a reducir el clima de antagonismo y a señalar que el camino del diálogo no sólo es viable, si no que es el único factible. No obstante, es importante reconocer que se ha perdido dinamismo en estos dos escenarios y que es indispensable activar y replantear el diálogo en los dos niveles, buscando ahora establecer nítidamente prioridades entre las políticas de Estado y traduciendo estas prioridades a nivel operativo de políticas concretas.

10. Conclusiones

El presente trabajo enfatiza que la visión de la competitividad basada en la reducción de costos laborales medios, como fue promovida en los 90's en el Perú, además de no generar una rentabilidad suficiente para inducir un aumento sostenido de la inversión privada en transables, ocultó el tema central para la competitividad de las empresas Peruanas: el crecimiento sostenido de la productividad de todos los rcursos. El desafío presente, es como reorientar gradualmente las decisiones micro-económicas en esa dirección. Es en este contexto que conviene situar a las siguientes conclusiones.

i) Competitividad y Productividad

Desde fines de los 70's en adelante, la productividad dejó de ser una variable exógena y se transformó, paulatina y crecientemente, en una variable de política, susceptible de modificarse positivamente a través de acciones privadas y públicas. Esto ocurrió, aún cuando de manera diversa, tanto en países desarrollados como emergentes. En un escenario caracterizado por la más profunda revolución tecnológica y organizacional en la historia, esa posibilidad de incidencia condujo a la paulatina generalización de que las mejoras de la competitividad, en un entorno globalizado, dependían del aumento de la productividad.

Dos puntos sobresalen en este contexto. El primero, la importancia de las reformas a nivel micro económico en contraste con las reforma macro que caracterizaron los 80's y 90's.

El segundo es una definición apropiada del criterio de competitividad que le corresponde a un país como Perú. En este sentido, Perú, como muchos otros países de América Latina, es una realidad en la que conviven persistentemente segmentos modernos y relativamente desarrollados, con sectores muy rezagados - en donde está ocupada una proporción muy alta de la PEA en labores de muy baja productividad. Esto implica que cuando se toma en cuenta el segmento moderno y estructurado del país, hacia el cual tienen sentido estrategias de modernización micro-económicas, tanto los factores relevantes para la competitividad, como su grado de organización y nivel de producto per capita, son diferentes a los correspondientes al país en su conjunto. Por consiguiente, son los datos que caracterizan a los segmentos modernos, y no los datos promedios del país, los relevantes para evaluar la estrategia de competitividad más apropiada.

Esto conduce a seleccionar, para el Perú, el aumento de la productividad total y no el descenso de costos laborales medios, como criterio de competitividad, en el contexto de lo que Porter, M.(2003) denomina fase de la economía conducida u orientada por la inversión – que ha sido un tema central de este trabajo. En este escenario, puede plantearse si fuera necesario, que los reajustes de salarios reales sean inferiores al crecimiento de la productividad . En esta situación, los salarios reales crecerán por detrás de la productividad, mientras los costos laborales por unidad producida tenderán a decrecer, por el efecto aumento de la productividad. Si a ello se le desea adicionar una reducción de sobre costos laborales, no hay problema. En consecuencia, esta estrategia es consistente con el abaratamiento de la mano de obra vía aumentos en la productividad y reducción de sobre costos, pero en un contexto en el que

se busca aumentar la productividad total de todos los recursos como fuente de la mejora competitiva – lo que descomprime una presión excesiva sobre la productividad y costes laborales.

ii) Un acuerdo estratégico para la competitividad, las exportaciones y el crecimiento de la inversión

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, sobre los temas expuestos. Muchos de los temas implican cambios de prioridades para el Sector Público y redefinición de estrategias para el Sector Privado. En lo esencial, consisten en un conjunto de políticas esenciales para acelerar la inversión privada, particularmente en transables. Por consiguiente, el tema es forjar un perímetro de consenso en torno a las reglas estables para el crecimiento rápido de la inversión privada, asociadas a dichas políticas.

Inducir un criterio de aumento de la productividad total equivale a hacer que los aumentos de rentabilidad dependan del efecto de los aumentos de la productividad sobre el crecimiento de la inversión privada y las exportaciones. En este escenario, el aumento de rentabilidad es compatible con la mejora del nivel de vida de los trabajadores. A la inversa, cuando se induce un criterio de reducción de costos laborales medios, se está promoviendo el aumento de la rentabilidad basado en un cambio distributivo, sin que necesariamente vaya acompañado por el crecimiento de la inversión privada y las exportaciones.

iii) Productividad, Exportaciones y Empleo

El aumento sostenido de la productividad total en transables es la base de la competitividad.(Aún cuando en rigor, sea un tema para la economía en su conjunto). Pero para que el empleo de calidad crezca a las tasas deseadas, la demanda por transables debe crecer mucho más rápidamente. Con un tipo de cambio real estable, todo el peso del aumento de la demanda descansa inicialmente en el crecimiento de las exportaciones. Paulatinamente, el aumento de la inversión privada en exportables y de las exportaciones, contribuirá a dinamizar, directa e indirectamente, la demanda doméstica por bienes competitivos con importaciones – con lo que el grueso de la inversión en transables podrá crecer a ritmo elevado- e inducir con ello a nivel agregado un ritmo de crecimiento económico y un aumento significativo del empleo de calidad. Por consiguiente la mejor política de empleo es la combinación de: a) las acciones dirigidas a elevar la productividad y mejorar la calidad, con b)

aquellas orientadas a acelerar más rápidamente aún el crecimiento de las exportaciones.

iv) Apertura y entorno micro-económico

Una economía más abierta plantea más oportunidades de información, conocimiento y acceso a innovaciones, que una economía más cerrada - y por este motivo, ofrece un marco mucho más propicio para el crecimiento potencial de la productividad – y esto es importante en una etapa histórica caracterizada por la velocidad del cambio tecnológico y organizacional.

Pero para aprovechar ese potencial, no sólo se debe aplicar una política macroeconómica "correcta", si no, generar un entorno micro-económico apropiado y, muy especialmente, establecer un contexto institucional que facilite la adopción de innovaciones al nivel micro-económico. Dicho de otro modo, es imprescindible que se genere un entorno y contexto institucional que incida a nivel micro-económico, y que induzca en ese nivel la adopción de políticas para el aumento de la productividad.

Un corolario importante de lo expuesto, es que el sistema institucional de incentivos no debería obstaculizar la adopción de estrategias micro de aumento de la productividad – que fue lo que ocurrió en el Perú con la institucionalidad laboral en los 90's, al sesgar las estrategias micro-económicas hacia la reducción de los costos laborales medios, y borrar de la agenda empresarial el aumento de la productividad total.

v) Flexibilidad del mercado laboral y flexibilidad micro para elevar la productividad

En la experiencia peruana de lo 90's, la reforma laboral y la reacción pendular a décadas de protección laboral, indujeron conductas de hecho que fueron más allá de lo que la reforma planteaba. Sea por ingenuidad de los responsables de política, sea por prescindencia, el resultado fue la precarización del mercado laboral, con un exceso de contratos inestables y desprotegidos, la mayor parte originada en la propagación de la contratación "en negro". Esto repercutió en la elevación de la precariedad laboral, en un crecimiento exponencial del conflicto social, en limitaciones a la expansión del sistema de pensiones – por el descenso en las tasas de afiliación y cotización - Gallardo,J, García, N. y Chacaltana, J.(2002) – y en la inhibición del gasto en capacitación de las empresas con sus ngativas repercusiones sobre la productividad laboral. Esto último pasó a ser una restricción al crecimiento de la productividad total. Pero lo más importante es que al hacer gran énfasis en la reducción de los costos

laborales medios, impidió la percepción de cuales son las fuentes reales de la competitividad para el país. El mayor daño provocado fue llevar el foco de la discusión de la competitividad a un ámbito poco relevante, económicamente ineficaz y socialmente conflictivo - y convencer al actor principal, los empresarios peruanos, de que era lo correcto. De ahí que una de las mayores tareas para adelante es el esclarecimiento hacia los empresarios, que el enfoque predominante en los 90's debe ser reemplazado gradualmente por una estrategia de aumento de la productividad a nivel micro y meso. Por consiguiente, el terreno real que deberá transitar la política económica en este aspecto, comprende dos temas:

a) Identificación de que medidas concretas pueden adoptarse para difundir la "flexibilidad para el aumento de la productividad total", para el reemplazo gradual de la vieja flexibilidad del mercado de trabajo, ya agotada como estrategia de competitividad.
b) Reducción gradual de la competitividad basada en un exceso de flexibilidad laboral, al paso que se difunde la estrategia de aumento de la productividad. El tema relevante para la política económica es como combinar empíricamente la flexibilidad difundida para el aumento de la productividad con el margen de flexibilidad del mercado de trabajo efectivamente requerido por las empresas, ya que en la práctica, la competitividad del país dependerá de esa mezcla. En la práctica, el pasaje es automático: a medida que más empresas adoptan la estrategia de aumento de la productividad, se reduce pari-passu su dependencia de la flexibilidad laboral.

Sin la adopción difundida a nivel micro de estrategias de aumento de la productividad, es poco probable esperar mejoras significativas en la competitividad, en el crecimiento de la inversión privada y en el aumento del empleo de calidad.

La aproximación sustentada en este trabajo, difiere de las recomendaciones predominantes en el Perú, que siguen enfatizando la reducción de costes laborales, promocionadas desde dentro y fuera del país. Para este trabajo, la mejor política de empleo está dada por la voluntad de ampliar y diversificar mercados externos y la pujanza para mejorar constantemente la competitividad a través del aumento de la productividad, particularmente en el sector transable. Lo que, aunque suene contradictorio para una visión económica tradicional, es después de todo coherente con lo que el sentido común nos anticiparía para una economía pequeña y abierta inserta en un proceso de globalización, en una etapa histórica caracterizada por la calidad y variedad de las innovaciones disponibles.

BIBLIOGRAFÍA

Agenor, Pierre-Richard; Aizenman, Joshua. "Macroeconomic Adjustment with Segmentetd Labor Markets" NBER Working Paper No.W4769. Cambridge, Mass. June 1994.

Araoz, M. "Perspectivas de la política arancelaria y de integración", Economía y Sociedad, N° 48, CIES, Lima, 2002.

Bacha, E. "Un modelo de crecimiento para Belindia". Trim.Econ.. marzo- 1982, México.

Baily, Martin; Solow, Robert. " International Productivity Comparisons built from the Firm Level". Journal of Economic Perspectives (15) No.3. Princeton, Summer, 2001.

Ballot, Gerard; Fathi, Fakhfakh; Erol, Taymaz. "Firms Human Capital, R&D and Performance: a Study on French and Swedish Firms. Labour Economics Vol. 8, No.4, September, 2001.

Banco Mundial. Closing the Gap in Education and Technology.Wash.D.C. 2002.

CAF. Obstáculos al aumento de la productividad en el Perú. Doc. Interno. 2002.

Cornelius, P. Growth Competitiveness Report 2003, www.worldeconomicforum.org

Chacaltana, J. y García, N. Estabilidad Laboral, Capacitación y Productividad. Red de Políticas de Empleo, CIES, Lima, 2002.

Chacaltana, J. El Desarrollo del Sector Turismo y el Empleo. Red de Políticas de Empleo, CIES, Lima, 2002.

Davis, Steven; Henrekson, Magnus. "Explaining national differences in the size and industry distribution of employment". NBER Working Paper No W6246, Cambridge, Mass., 1997.

Dhawan, Rajeev. "Firm size and productivity differential: theory and evidence from a panel of U.S. firms". Journal of Economic Behavior and Organization, Vol. 44, No.3, March, 2001.

Edwards, Sebastián. "Opennes, productivity and growth: what do we really know?" The Economic Journal; Vol. 108, No.447, Oxford, March 1998.

Edwards, Sebastian "Trade and Industrial Policy Reform in Latin America" NBER Working Paper No. W4772. Cambridge, Mass., June, 1994.

García, N. Productividad, Competitividad y Empleo. Red de Políticas de Empleo, CIES, Lima, 2002.

García, N. La Calidad del Empleo en el Perú. Red de Políticas de Empleo. CIES, Lima, 2002.

García, Norberto E. Ajuste Estructural y Mercado de Trabajo. PREALC, Santiago,1993

Garcia, Norberto E. Costos laborales y competitividad en el Perú .SISMEL/INEI, Lima, 1999.

Gallardo, J., García, N.; y Chacaltana, J. Los obstáculos a la expansión del sistema reformado de pensiones en el Perú. CIES. Lima, Abril del 2002.

Harhoff, Dietmar; Kane, Thomas."Financing Apprenticeship Training. Evidence from Germany. NBER Working Paper No. W4557, Cambridge, Mass. 1993.

Heckman, James "Policies to foster human capital" NBER Working Paper No. W7288, Cambridge, Mass. August 1999.

Ibarra, Agustín "Mexico: Sistemas de Normalización y Certificación de Competencia Laboral." en Formación basada en Competencia Laboral, CINTERFOR-CONOCER, Montevideo, 1997.

Iguíñiz, J. "Desarrollo Económico Reciente del Perú", en OXFAM, Pobreza y Desarrollo en el Perú, Lima, 2001.

Ichniowski, Casey ; Shaw, Kathryn; Prennushi, Giovanna. "The effects of human resource management practices on productivity". NBER Working Paper No. W5333, Cambridge, Mass. 1995.

Instituto Peruano de Economía, "Productividad y crecimiento económico en el Perú", Lima, Mayo 2001.

Instituto Peruano de Economía, "Estado Actual de la Infraestructura de Servicios Públicos: Estimación de la Brecha de Inversión", Lima 2002.

Instituto Peruano de Economía, "Impacto de la infraestructura de servicios públicos sobre la productividad de la economía peruana", Lima, 2002.

Katz, J. Reformas Estructurales, Productividad y Conducta Tecnológica. FCE/ CEPAL, Santiago, 2000

Kahn, James; Lim, Jong-Soo. "Skilled labor augmenting technical progress in U.S. manufacturing". The Quarterly Journal of Economics, Vol.113, No.4, November 1998.

Kuczynski, P.P. y Ortiz de Zevallos, F. Competir y crear empleo. Editorial El Comercio, Lima, 2001.

Martínez, D. y Tokman,V. "Costos Laborales y Productividad: Estrategias para la Competitividad". En, OIT, Inseguridad Laboral y Competitividad, Lima, 2000.

Martinez, D. y Tokman,V. "Costo Laboral y Competitividad en el Sector Manufacturero de América Latina", en OIT, Costos Laborales y Competitividad Industrial en América Latina, Lima, 1997

Mertens, Leonard. Competencia Laboral: sistemas, surgimiento y modelos. Colección Herramientas para la Transformación, Montevideo, 1997

Moguillansky, Graciela. "El contexto macroeconómico y la inversión en América Latina" Revista de la CEPAL, Santiago, Abril de 1996.

Mullin, James. "Un análisis del sistema peruano de innovación" Preliminar, Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación Perú/BID, Lima, Octubre del 2002.

OIT-Lima. Empleo: Un Desafío para Colombia. Lima, 1999.

OIT-CINTERFOR. Formación basada en Competencia Laboral. Seminario Internacional sobre Formación Basada en Competencia Laboral, Guanajuato, Mexico. CINTERFOR-CONOCER, Montevideo, 1997.

Porter, Michael. The Competitive Advantage of Nations. The Free Press, New York, USA. 1998.

Porter, M.,Sachs, J.D. and Warner, A. The Global Competitiveness Report 2000.Oxford University Press, New York, USA, 2000.

Porter, M. "Building the Microeconomic Foundations of Prosperity : Findings from the Microeconomic Competitiveness Index" www.worldeconomicforum.org, 2003.

Saavedra, J., Chacaltana, J. Exclusión y Oportunidad. GRADE, Lima, 2001.

Sierra, J. y Sato, E. Políticas para Mejorar la Calidad del Empleo en las PYMES. Red de Políticas de Empleo, CIES, Lima, 2002.

Stiglitz, J. "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington"; Desarrollo Económico, vol.38, N° 151.

Stiglitz, J. The role of the State. New York, S.U.P.2001.

Stiglitz, J. El malestar en la globalización. Colección Taurus, Madrid, 2002.

Waissbluth, Mario. Recomendaciones Técnicas e Institucionales para un Sistema de Ciencia y Tecnología para el Perú. Informe Preliminar al BID, Lima, Julio, 1999

World Economic Forum. The Global Competitiveness Report, 2001; 2002; 2003. www.worldeconomicforum.org 2003.