

ASOCIACIÓN PERUANA DE ECONOMÍA

La productividad como clave del crecimiento y el desarrollo: en el Perú y el mundo

Norman V. Loayza

Documento de Trabajo No. 69, Mayo 2016

Los puntos de vista expresados en este documento de trabajo corresponden a el(los) autor(autores) y no de la Asociación Peruana de Economía. La asociación no tiene una posición política institucional.

LA PRODUCTIVIDAD COMO CLAVE DEL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO: EN EL PERÚ Y EL MUNDO

Norman V. Loayza*

Departamento de Investigación, Banco Mundial

Mayo 2016

Resumen

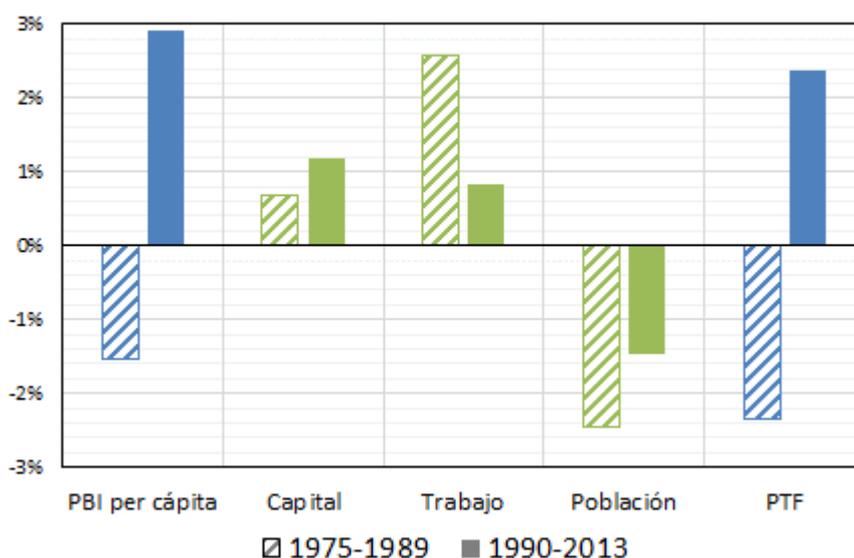
Una de las lecciones más importantes en la ciencia económica es que la productividad es la clave del crecimiento. Y así ha sido en la historia económica del Perú, y particularmente en la transformación económica iniciada en los años 1990. La productividad, definida como el valor del producto por unidad de insumo, comprende cuatro componentes principales: (1) la innovación, que consiste en la creación de nuevas tecnologías, productos y procesos; (2) la educación, que disemina la innovación y desarrolla conocimientos y habilidades; (3) la eficiencia, que procura el uso y distribución eficaz de los recursos productivos; y (4) la infraestructura física e institucional, que otorga bienes y servicios públicos en apoyo a la economía. A pesar del innegable progreso económico del Perú en los últimos 25 años, la mayoría de áreas que afectan la productividad están todavía rezagadas. En comparación con los líderes regionales y mundiales, el estado de la innovación, la educación y capacitación, y las instituciones gubernamentales e infraestructura física es relativamente bajo. La eficiencia en la distribución de recursos se encuentra en mejor posición, primordialmente como mérito del dinamismo del sector privado. Sólo en la administración macroeconómica, el Perú alcanza niveles de la mejor calidad internacional. La estrategia para la mejora en la productividad debiese ser distinta para cada uno de sus componentes. En innovación y en educación, la estrategia correcta exige invertir más y con mejor criterio. En cuanto a eficiencia e infraestructura, la estrategia requiere mejorar el uso de los recursos ya asignados.

* Este artículo está basado en la presentación que hice en *Quo Vadis Perú 2015*, conferencia organizada por la Cámara de Comercio de Lima. Reconozco la excelente asistencia de investigación de Claudia Meza-Cuadra, y la meticulosa revisión editorial de Víctor Loayza y Alejandro del Piélagos. Agradezco el apoyo, críticas y comentarios de Ximena Del Carpio, César Peñaranda, Nikita Céspedes, Nelson Ramírez Rondán, Luis Servén y Young Eun Kim. Las conclusiones e interpretaciones ofrecidas en este artículo son propias y no necesariamente representan las del Banco Mundial, su consejo directivo, o los países que lo integran.

Introducción

Una de las lecciones más importantes en la ciencia económica es que la productividad es la clave del crecimiento. La productividad, ya en el siglo XVIII, era una de las grandes preocupaciones de los padres de la Economía, Adam Smith y David Ricardo. Hacia la primera mitad del siglo XX, Joseph Schumpeter y John Hicks también le dieron especial relevancia, en un contexto en que las economías más desarrolladas se encontraban en la Gran Depresión. Más recientemente, la productividad ha sido el foco de atención de profesores como Philippe Aghion, Robert Barro, William Easterly y Robert Lucas, particularmente en sus estudios sobre desarrollo económico. Justamente, Easterly y Ross Levine realizaron un estudio hace unos años en el que examinaron una muestra grande de países y observaron el crecimiento que habían obtenido, y trataron de explicar por qué razón se había dado. Los autores llegaron a la conclusión central de que los cambios en el crecimiento están explicados fundamentalmente por cambios en la productividad. Esta lección tan básica puede ser apreciada, precisamente, en la economía peruana. Véase el cuadro 1.¹

Cuadro 1. La productividad: clave del crecimiento



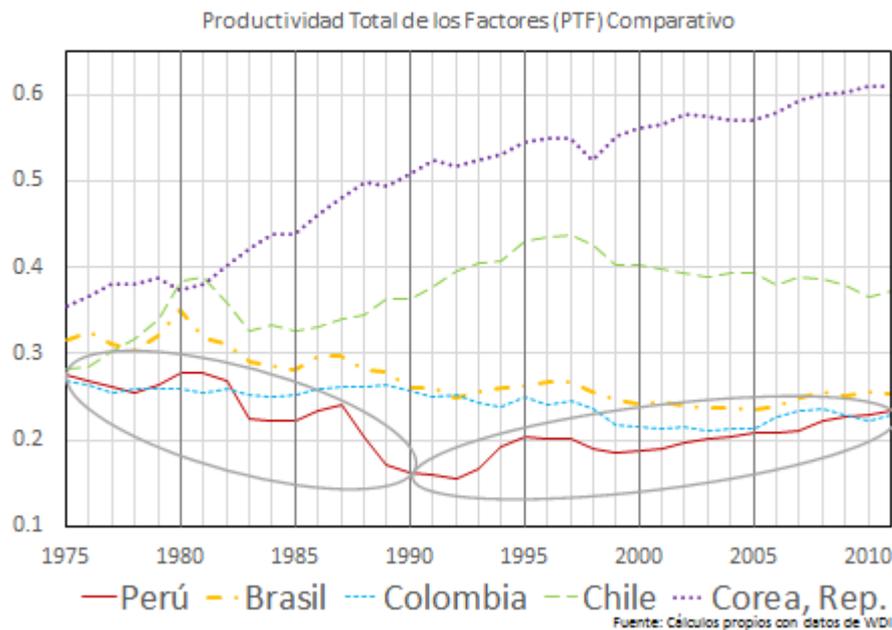
Las barras de color sólido representan el periodo después de los años 90; el periodo anterior está representado por las barras rayadas. Como bien se sabe, entre el 75 y el año 90, el Perú decreció profundamente; después del año 90, se produjeron un crecimiento y una recuperación sustanciales de la economía, lo cual se refleja como un crecimiento del PBI positivo. Este hecho constituye un gran cambio entre esos dos periodos, de modo que puede establecerse que el año 90 es el punto de cambio estructural en la economía peruana. ¿Qué sucedió entre esas dos épocas con relación al capital, el trabajo, los cambios en la población y, finalmente, qué sucedió con respecto

¹ Véase también el novísimo e interesante libro sobre productividad en el Perú, editado por Céspedes, Lavado y Ramírez Rondán (2016).

a lo que llamamos *la productividad total de los factores* (PTF)? Lo que vemos para los factores de producción capital y trabajo es que el cambio que hay entre esos dos periodos no está reflejado en el cambio radical que vemos en el crecimiento del producto bruto interno. Lo que explica realmente la variación de menos a más en el crecimiento es la productividad total de los factores. Entonces, lo que afirman William Easterly y Ross Levine en el mencionado estudio se cumple exactamente en lo que ha sucedido en el Perú.

La recuperación de nuestro país se puede apreciar en el cuadro 2 donde se verá la variación de la brecha de productividad respecto a la de Estados Unidos.

Cuadro 2. La productividad en Perú: En recuperación pero aún baja



En el gráfico, la PTF del Perú es la línea roja. Del año 75 al 90 se observa una fuerte caída, lo que implica un marcado aumento de la brecha entre Estados Unidos y nuestro país. Esta tendencia cambia a partir del año 90, cuando comienza a recuperarse la economía, pero el proceso todavía se da a un paso muy lento, muy insuficiente para cerrar la enorme brecha; actualmente apenas alcanzamos el 25% de la productividad de Estados Unidos. ¿En tanto, qué sucedió con otros países de la región?

Los países de América Latina, en general, han experimentado un bajo crecimiento de productividad; solo en los últimos veinticinco años, la región ha logrado detener el aumento de esa brecha. Así, hoy, Perú y nuestros socios vecinos, Brasil y Colombia, todos nos encontramos más o menos a la par. Partimos casi desde el mismo nivel, y aunque Brasil y Colombia sacaron una clara ventaja a Perú en los 80 y 90, ello cambió con la recuperación iniciada en los 90 y ya Perú los ha alcanzado. Sin embargo, distinto es el caso de nuestro otro vecino, Chile. Este país presentaba un nivel muy parecido al del Perú en 1975. Con altibajos, inició entonces un crecimiento sostenido de la PTF, y en la actualidad alcanza un nivel del 40% con respecto a Estados Unidos. Otro caso semejantemente llamativo es el de Corea del Sur. En el año 75, su PTF era un tercio de

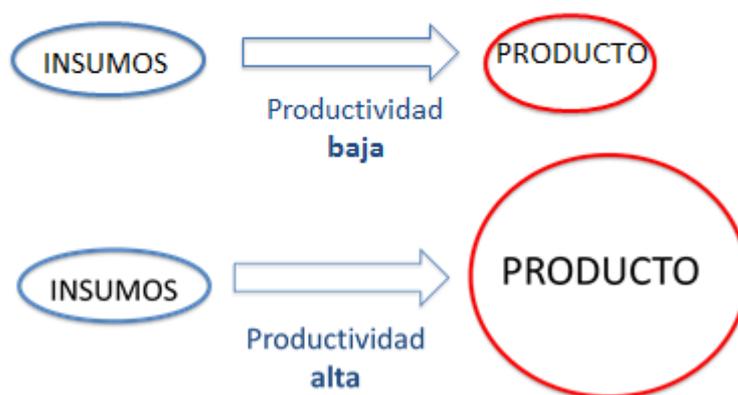
la de Estados Unidos, pero luego de su desempeño sobresaliente en las últimas décadas, ha logrado superar el 60% con relación a la gran potencia del Norte.

¿Qué es la productividad?

Ahora, luego de haber observado esta casuística, intentemos entender lo que subyace a ella y, por tanto, tratemos de definir qué es la productividad. Si vemos un libro de texto de economía, encontraremos una definición muy simple: la productividad es el valor del producto por unidad de insumo. En el cuadro 3, se esquematiza esta relación.

Cuadro 3. ¿Qué es la productividad?

La productividad es el valor del producto por unidad de insumo



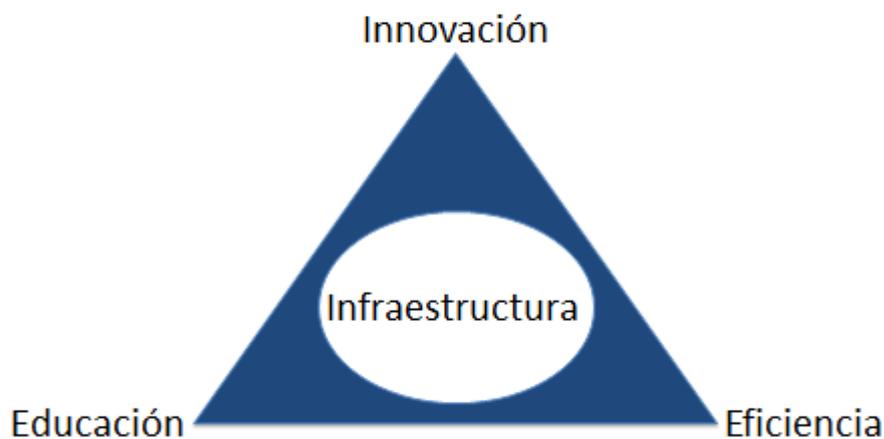
En el diagrama superior la productividad es baja, porque invertimos un pequeño valor y obtenemos un valor similarmente pequeño; en el diagrama inferior, en contraste, la productividad es más alta: hemos puesto lo mismo que en el primero, pero hemos obtenido mucho más. La interrogante es saber qué hay detrás de esta flecha que simboliza la productividad.

Así definida, la productividad comprende cuatro componentes principales: (1) la innovación, que consiste en la creación de nuevas tecnologías, productos y procesos; (2) la educación, que disemina la innovación y desarrolla conocimientos y habilidades; (3) la eficiencia, que procura el uso y distribución eficaz de los recursos productivos; y (4) la infraestructura física e institucional, que otorga bienes y servicios públicos en apoyo a la economía. En el cuadro 4, se puede apreciar una representación de estos factores.

Dado que esta definición puede resultar un poco abstracta, para ilustrar el concepto de productividad según sus componentes, recurriré a una breve analogía basada en uno de los platos de bandera de la cocina del Perú: el cebiche. La *innovación* entra en juego cuando alguien inventa el cebiche combinando de manera ingeniosa los ingredientes y termina por formular una nueva receta. Posteriormente, esta receta es gradualmente enseñada en todos los rincones del país; esto es la *educación*: el fomento de nuevos

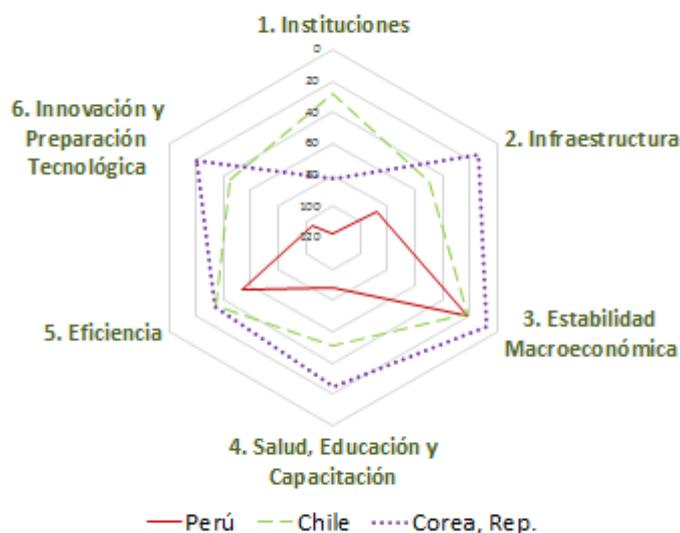
conocimientos. En este momento, surge un reto relacionado con la *eficiencia* en la distribución y uso de los insumos. Los pescados más adecuados para el cebiche provienen de la costa; los indispensable limones se producen en el Norte; la cebolla, en el Sur; y si estos productos no son distribuidos con *eficiencia*, entonces nadie puede preparar cebiche... Para lograr esta meta, necesitamos una *infraestructura*. En esta sencilla analogía, la infraestructura requerida es la red de carreteras que comunican las poblaciones y los centros de producción; gracias a ello, los insumos cubren distancias, son distribuidos, y llegan a donde las familias puedan *producir* su cebiche. Es notoria, entonces la dinámica que se establece entre estos elementos para generar la productividad.

Cuadro 4. Componentes de la productividad



Antes de pasar a dar detalles sobre los componentes de la productividad, propongo comparar los avances del Perú con los de otros países para apreciar cuán gravitantes son estos factores. Los siguientes datos (revísese el cuadro 5) han sido tomados del Foro Económico Mundial, que reporta año a año cómo se relaciona un país con el resto del mundo en sus avances en distintas áreas de la economía.

Cuadro 5. Economía peruana: Bien en la “macro”, no tan bien en el resto



Fuente: Global Competitive Index 2014-2015, World Economic Forum

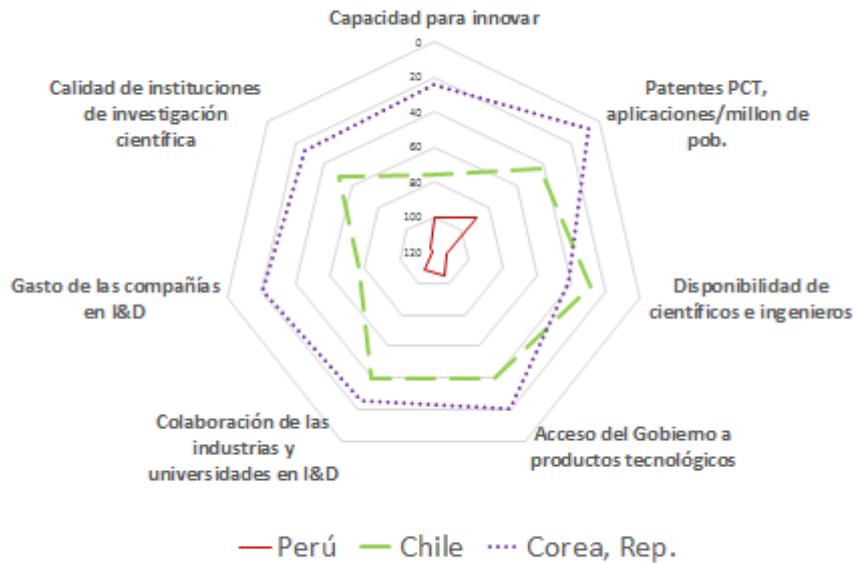
Nótese que se están considerando seis factores. El concepto amplio de infraestructura arriba mencionado incluye el rol de las instituciones, la estabilidad macroeconómica y la infraestructura física. Por su parte, el concepto de educación se encuentra en el gráfico aumentado con medidas de *salud* y *capacitación*. Los gráficos representan los puestos que un país ocupa, de manera que si un país obtiene las mejores posiciones, los componentes de la productividad conformarán un hexágono perfecto y este será más grande; en cambio, un país ubicado en los últimos lugares estará representado como un pequeño punto al centro del gráfico. Dada nuestra expectante situación, compararemos al Perú con los mejores casos de progreso en la región y el mundo: Chile y Corea del Sur, respectivamente.

En cuanto a estabilidad macroeconómica, el Perú marcha bastante bien, gracias a las disciplinadas políticas fiscal y monetaria. También se puede decir que en eficiencia el Perú está relativamente bien; y esto es primordialmente mérito del modo como trabaja el sector privado. Sin embargo, en todo lo demás el puntaje es marcadamente bajo: innovación; salud, educación y capacitación; instituciones e infraestructura física.

Innovación

Tal como hemos adelantado, innovación significa la creación de nuevas técnicas, nuevos productos y nuevos procesos. En este rubro, el Perú aparece tremendamente rezagado, en especial al compararnos con Chile y Corea del Sur. ¿Qué factores pueden explicar semejante atraso? Estudiemos el cuadro 6 con detenimiento.

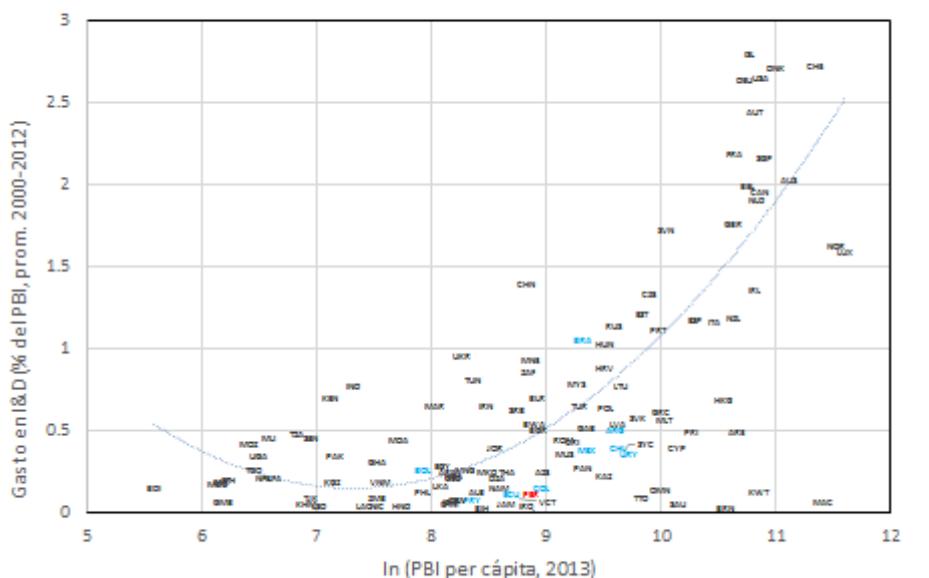
Cuadro 6. En innovación... más ratones que tigres



Fuente: Global Competitive Index 2014-2015, World Economic Forum

En primer lugar, se muestra claramente que en el Perú es profunda la escasez de científicos e ingenieros, y de instituciones dedicadas a la investigación científica de alto nivel. En segundo lugar, es muy pobre la coordinación entre la empresa privada y las instituciones científicas que existen en el país. Lamentablemente, estamos muy rezagados al respecto e incluso con pronóstico negativo: hace diez años, Perú ocupaba el puesto 95 en la clasificación mundial de ese tipo de coordinaciones; actualmente, hemos bajado al puesto 109. El panorama es semejante al examinar la integración entre el Estado y el sector privado en cuanto a actividades de innovación. En tercer lugar, se debe mencionar el bajo gasto que se efectúa en innovación y desarrollo tanto en el sector público como en el sector privado. En el cuadro 7, se aprecia cuánto gasta el Perú y cuánto gasta el resto de los países en I&D.

Cuadro 7. Bajo gasto en Inversión y Desarrollo



Fuente: WDI, Banco Mundial

Perú está ubicado en la base con apenas 1.1% del PBI dirigido a ese rubro; ello nos ubica sumamente lejos (junto con otros vecinos de la región) de los países con mayor crecimiento, como Singapur y China, que invierten mucho más en I&D.

Esta es una tarea que debería ser compartida por el sector privado y el sector público, pero ello no está sucediendo. El apoyo gubernamental ciertamente es muy limitado. De acuerdo con la *Encuesta nacional de innovación de la industria manufacturera del 2013* (véase el cuadro 8), el 22% de las empresas recibió algún apoyo del Estado, de naturaleza monetaria o no monetaria, para concretar actividades de innovación entre 2009 y 2011.

Cuadro 8. El apoyo gubernamental es limitado y dirigido al personal, exportaciones, y certificaciones... no a la adopción tecnológica



Fuente: Encuesta Nacional de Innovación en la Industria Manufacturera 2012 (INEI)

En el cuadro 9, se enumeran y jerarquizan las actividades específicas donde se invirtió dicho apoyo. La lista incluye una gama muy diversa de actividades de innovación, desde la adquisición de software hasta el diseño de ingeniería industrial. En la mayoría de los casos, prevalece la idea de que la innovación significa entrenamiento del personal, lo que explicaría que reciba casi el 70% de las preferencias. Sin embargo, la adopción tecnológica en sí misma solamente cubrió el 5% de ese apoyo del Estado a las empresas.

Según la misma encuesta, la tercera parte de las empresas reporta que simplemente no innova. Cuando se les pregunta a estas empresas por qué no lo hicieron, obtenemos información particularmente reveladora; véase el cuadro 9.

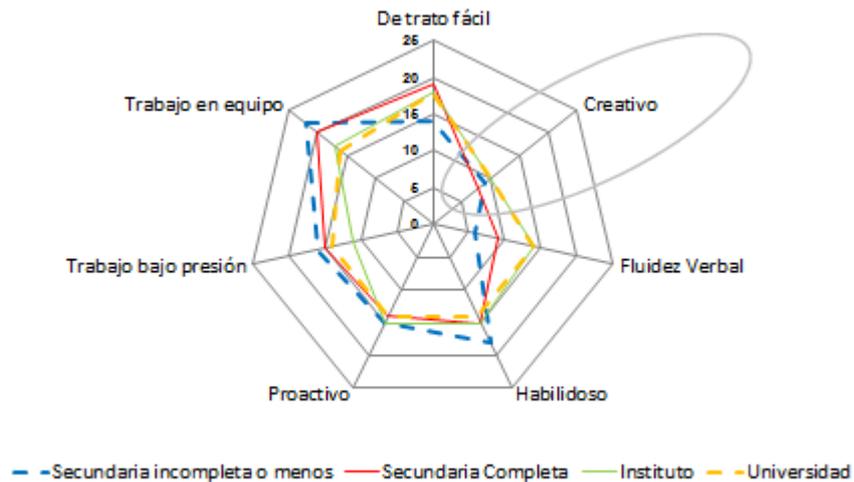


Fuente: Encuesta Nacional de Innovación en la Industria Manufacturera 2012 (INEI)

La gran mayoría señala como impedimentos la falta de personal calificado y los costos, ciertamente elevados, que demanda la innovación. Lo del personal calificado podemos entenderlo, porque realmente ingenieros y científicos están faltando en el Perú. Sin embargo, y sin invalidar lo anterior, deseo señalar que no solo se trata de una escasez de ingenieros, también se trata de un problema de cultura empresarial con respecto a la innovación. Lo explicaré. Me llamó la atención una encuesta (revítese el cuadro 10) en la que se les preguntaba a los empresarios qué habilidades laborales requerían de sus trabajadores. Sorprende mucho que la habilidad menos favorecida sea precisamente la creatividad; entonces, son los empresarios mismos los que no están buscando a los trabajadores que sean creativos; más bien, se estaría favoreciendo al habilidoso, al “criollo”, al proactivo, al que pueda manejarse bien de acuerdo a las condiciones dadas... Sin embargo, se está dejando de lado a los que pueden traer nuevas técnicas; se está ignorando a los que quieran y podrían ser capaces de revolucionar procesos; se margina a aquel que traiga nuevas ideas. En síntesis, en cuanto a innovación, hay un problema de bajo gasto, hay un problema de escasez de recursos científicos, pero a la par existe un serio problema de falta de cultura empresarial en lo que concierne justamente a

innovación: qué significa y qué beneficios genera a las organizaciones que la cultivan y saben aprovecharla.

Cuadro 10. Falta de aprecio empresarial por la creatividad
Habilidades laborales requeridas por las empresas



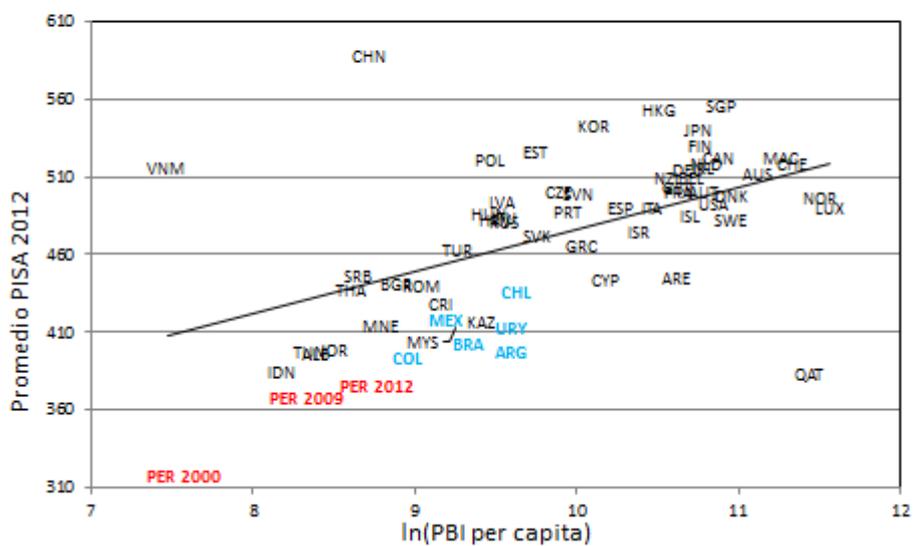
Fuente: Levado, P., Rigolini, J. y Yamada, G. 2013. Mimeo. Giving Peru a Productivity Boost: Towards a System of Continuous Education and Training. Datos de Encuesta Banco Mundial 2007-08, 802 micro y pequeñas empresas en Lima, Cusco, Arequipa, Cusco, Huancayo y Trujillo.

Educación

La educación como componente de la productividad es el desarrollo de habilidades y el desarrollo de conocimientos, con el objetivo de fomentar y difundir las nuevas técnicas que vayan surgiendo en las distintas actividades económicas.

El incremento de la tasa de escolaridad en Perú es, sin duda, un logro importante. Se ha experimentado una mejora de la tasa de escolaridad secundaria; en el año 80, era menor al 60% de los jóvenes en edad para ese grado; en 2013, ha sobrepasado el 90%. No obstante, la calidad de educación continúa siendo baja en extremo. En el cuadro 11, se observa que Perú ocupa el último lugar en matemáticas, lectura y ciencias entre los participantes de los exámenes PISA, aplicados desde hace algunos años hasta el presente.

Cuadro 11. “Malas notas” en la calidad de la educación
Resultados del examen PISA 2012



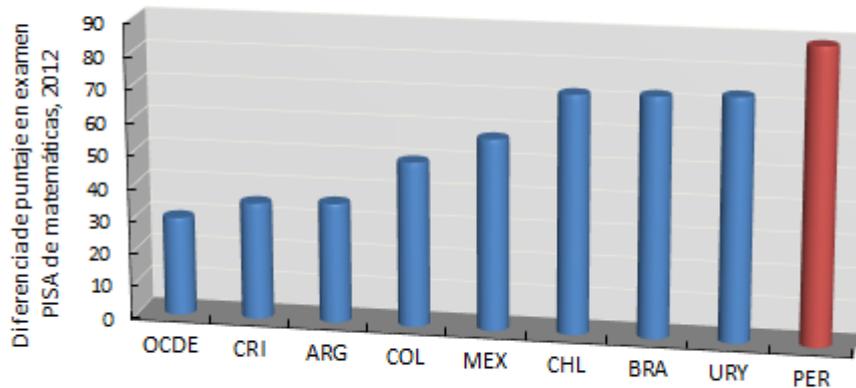
Fuente: PISA y Banco Mundial

Últimamente, se ha reportado una mejoría en el puntaje; sin embargo, no ha sido suficiente y Perú sigue obteniendo los peores puestos en comparación a otros países. Llama la atención que tales resultados son más bajos incluso que los de otras naciones con niveles similares de ingreso per cápita. Lamentablemente, esta baja calidad también se observa en la educación superior y en la capacitación de los trabajadores.

Este problema no se circunscribe únicamente a promedios o puntajes, sino que, además, conlleva una enorme brecha en los rendimientos entre chicos de distintos grupos sociodemográficos, de distintas regiones del Perú y de distinto idioma. Como un ejemplo, cabe apreciar la diferencia de puntajes entre estudiantes de zonas urbanas y los de zonas rurales en matemáticas, según la prueba Pisa 2012; las brechas en Perú son mayores que en los demás países participantes en América Latina (véase cuadro 12).

Esas diferencias de puntaje significan, en promedio, una brecha de cuatro años de aprendizaje en desmedro de los estudiantes de zonas rurales frente a los de zonas urbanas. En la actualidad, muchos jóvenes de zonas rurales que egresan de quinto de secundaria no han adquirido todas las competencias que supone su grado para integrarse de lleno al sistema productivo.

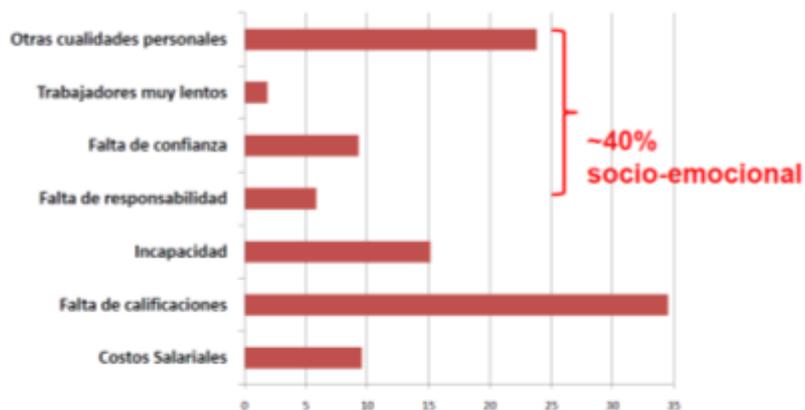
Cuadro 12. Enorme desigualdad en el rendimiento educacional
Diferencia de puntajes de estudiantes de zonas urbanas vs. rurales



Fuente: Mario Pezzini y Sebastián Nieto Parra. "Educación, Competencias e Innovación Para el Desarrollo."

Es relevante destacar que no solamente resultan deficientes las habilidades cognitivas. Los empleadores en Perú también han manifestado que las habilidades socio-emocionales, como la cordialidad, la confianza, la puntualidad, la responsabilidad, representan cualidades difíciles de satisfacer en la búsqueda de personal (révise el cuadro 13). Esta situación completa el sobrecogedor panorama de las debilidades de nuestro sistema educativo.

Cuadro 13. Las habilidades no-cognitivas también son importantes
Problemas para contratación de trabajadores idóneos, 2007



Fuente: Banco Mundial, 2011. *Strengthening Skills and Employability in Peru*. Datos de Encuesta Banco Mundial 2007-08, 802 micro y pequeñas empresas en Lima, Cusco, Arequipa, Cusco, Huancayo y Trujillo.

Las presentes deficiencias con respecto a la calidad de la educación exigen del Perú, en principio, una mayor inversión en educación pública. En el cuadro 14, se establece que, para muchos países, el problema consiste en cómo darle un mejor uso a los fondos destinados para la educación. Esa es la realidad de los países avanzados, como los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés), donde aumentar el gasto por estudiante ya no lleva a un aumento en la calidad o en el desempeño.

Cuadro 14: El Perú necesita una mayor (y mejor) inversión en educación pública



Fuente: Jaime Saavedra Chanduvi. Presentación "La educación que queremos- Inauguración del Año Académico 2015 de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (EUCP)" Marzo 2015.

Nuestro país se ubica, en el cuadro, en una región muy a la izquierda de esa línea punteada de cinco mil dólares de gasto por estudiante, como monto ideal. La implicación es que para mejorar el desempeño de los estudiantes es preciso, en primer lugar, invertir más. En ese sentido, el mensaje es parecido al que he propuesto con relación a la innovación.

Debe admitirse que la educación es una solución de largo plazo; será la siguiente generación de trabajadores la que cuente con bases cognitivas y socio-emocionales más sólidas que permitan aumentar la productividad. En el corto plazo es necesario entrenar mejor a los trabajadores existentes, dándoles a conocer las nuevas técnicas, los nuevos conocimientos que surjan.

Una reciente encuesta nacional de hogares (ENAHO) del INEI indica que solo el 3.8% de trabajadores de Lima ha recibido capacitación por parte de su empresa. La cifra corrobora otros indicadores referidos a que las empresas simplemente prefieren no invertir en la capacitación de sus empleados. Muchas de ellas temen que este trabajador una vez entrenado se irá a la competencia, pero olvidan que hay soluciones para ese tipo de situación que pueden implementarse. Lo que sugiero aquí es que se fomente este tipo de entrenamiento con un programa de coinversión; por este medio, se compromete la participación del trabajador y del empresario, y también del Estado; se

trataría de un programa que suponga compartir los costos y también los beneficios de ese entrenamiento.

La eficiencia

La eficiencia consiste en el uso apropiado de los recursos que se tienen. Ello significa una distribución efectiva y oportuna del capital y el trabajo, a través de una renovación constante de las empresas y los sectores productivos. La clave de la eficiencia es el cambio y la transformación, la reasignación de recursos, y la flexibilidad en su uso.

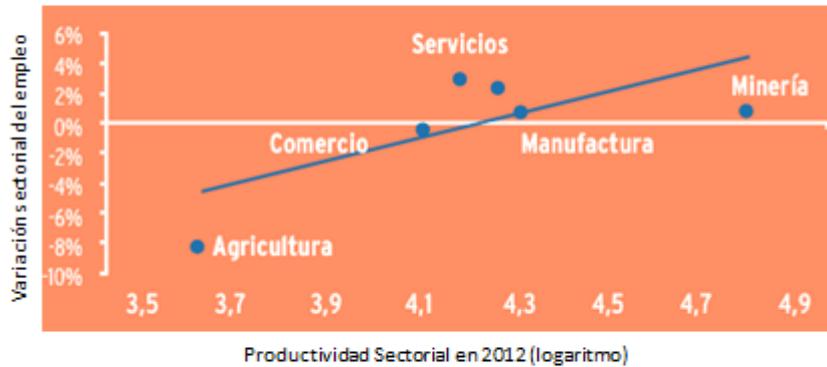
Aquí será conveniente citar al economista austriaco Joseph Schumpeter y su libro, *Capitalismo, Socialismo y Democracia* de 1942, escrito justamente en plena Segunda Guerra Mundial. Schumpeter, a contracorriente de la destrucción bélica que sufría Europa y gran parte del orbe, identificaba en la economía un proceso de *destrucción creativa*. Este estudioso planteaba que no toda la destrucción es negativa y que puede ser beneficiosa en la medida en que revolucione la estructura económica desde su interior, destruyendo lo viejo incesantemente y creando algo nuevo constantemente. Ricardo Caballero, un gran economista actual, nos dice que la destrucción creativa es la causa del 50% del crecimiento de la productividad. Es tan gravitante ese rol que, cuando se intenta contener o frenar dicho proceso, surgen graves distorsiones.

Habiendo planteado este marco conceptual, deseo abordar el tema de las transformaciones que generan una mejoría en la eficiencia. Para la economía peruana, así como para la mayoría de países en desarrollo, tres grandes procesos de cambio resultan claves: la transformación estructural, la renovación de empresas y la formalización.

El primer proceso se refiere a la transformación estructural, la cual requiere cambios en la producción hacia sectores de manufactura y servicios con alto valor agregado. El segundo proceso es la renovación de empresas; es un proceso duro pero ineludible. Implica la muerte de empresas que son deficientes o ineficientes, pero al mismo tiempo implica el surgimiento de nuevas empresas más eficientes y el crecimiento de las más productivas.

Llama la atención que no haya muchos estudios en el Perú sobre transformación estructural y renovación de empresas. Tras una intensa búsqueda, encontré un trabajo de Fernando Vásquez, publicado por el BCR (véase el cuadro 15). En dicha investigación se ve que, en efecto, entre 2001 y 2012 ha habido una transformación en cuanto a la participación de los trabajadores en los distintos sectores. Los trabajadores se están moviendo hacia el comercio, hacia los servicios y la manufactura, inclusive hacia la minería, saliendo de sectores menos productivos como la agricultura básica. A juicio del Foro Económico Mundial, el proceso de renovación sectorial y empresarial en el Perú es activo. Se trata de una actividad realizada primordialmente en el sector privado; y, como tal, es un proceso conducido por el empresariado peruano, pequeño y grande. Esa renovación y la flexibilidad que la acompaña hacen saludable a nuestra economía.

Cuadro 15. Cambios en la participación sectorial y su productividad, 2001-2012

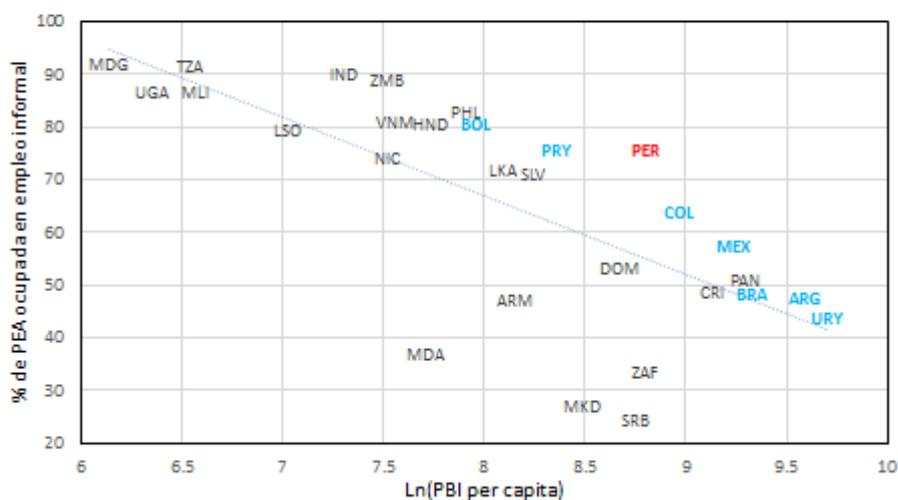


Fuente: Fernando Vásquez. Evolución de la Productividad Laboral en el Perú. BCRP.

El tercer proceso de cambio en el que la eficiencia cumple un rol protagónico es la formalización; es decir, el paso de trabajadores y de empresarios desde la informalidad, al margen del marco institucional y regulatorio, a la formalidad. ¿Qué implica para la productividad? De acuerdo con unos cálculos preliminares que he realizado, la productividad laboral en el sector formal es dos veces y media más alta que en el sector informal. Esto sugiere que si un trabajador pasa con las mismas calificaciones del sector informal al formal, su productividad va a ser dos veces y media más grande. El potencial de la eficiencia que se puede lograr, entonces, resulta enorme. El desafío lo constituye el hecho de que el 75% del empleo en el Perú es todavía informal (revísese el cuadro 16). Y la verdad es que ante un marco regulatorio abrumador, la informalidad ha sido como ese aceite que facilita el movimiento de los engranajes de la economía. Por ello, la gran cuestión es cómo lograr la formalización sin perder la flexibilidad que ha supuesto la informalidad.

Cuadro 16. La informalidad en el Perú es muy alta, sobre todo considerando su nivel de ingreso

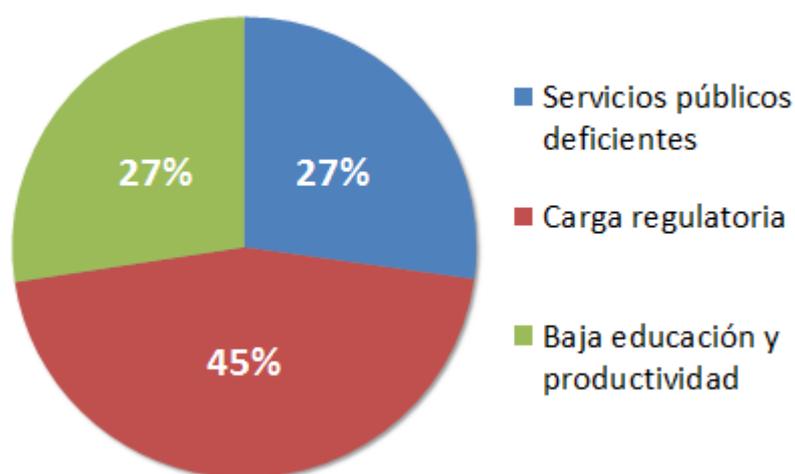
Informalidad y PBI



Fuentes: OIT y Banco Mundial

Debemos preguntarnos por qué razón la informalidad en el Perú es tan predominante. Perú, acabamos de indicarlo, tiene alrededor del 75% de los trabajadores en el sector informal; Chile, alrededor del 40%. ¿Por qué hay más informalidad en el Perú que en Chile? Revisemos el cuadro 17.

Cuadro 17. ¿Por qué hay más informalidad en el Perú que en Chile?



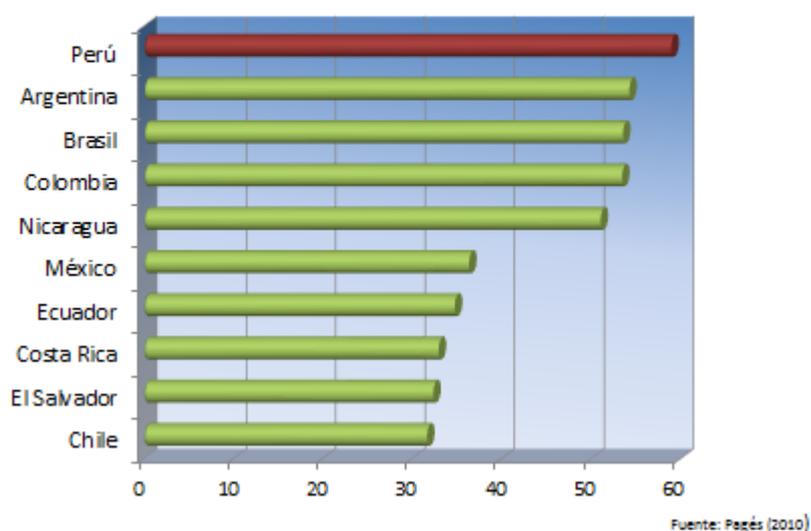
Fuente: Loayza (2008), Causas y Consecuencias de la Informalidad en el Perú. BCRP.

Aproximadamente, el 27% de la mayor informalidad en el Perú se da porque nuestros servicios públicos son menos eficientes que en Chile; otro 27% obedece al mayor nivel de educación y más avanzadas características sociodemográficas en Chile. Allí, los elevados estándares de servicios públicos y educación son polos de atracción hacia la

formalidad; aquí, no es así. Sin embargo, la gran explicación está dada en la carga regulatoria; por sí sola explica el 45% de la mayor informalidad en nuestro país que en Chile.

Es bien conocido el panorama de la carga regulatoria en el Perú: se trata de un laberinto burocrático; una firma que desea hacerse formal y permanecer en el sector formal enfrenta múltiples exigencias poco amigables. Dentro de ese conjunto de exigencias, por ahora, desearía referirme solo a algunos temas relacionados con el mercado laboral. El primer punto es que el salario mínimo formal que se ha establecido, y que tiene visos de aumentar, puede constituir un serio obstáculo a la formalización sin beneficiar a la mayoría de trabajadores. De hecho, vemos que el salario mínimo del Perú es uno de los más altos dentro del grupo comparativo de los países en desarrollo. Sin embargo, más que el salario mínimo me parece que son los costos no salariales los que explican buena parte de esta enorme carga regulatoria. En realidad, estos costos no salariales que deben asumir mensualmente las empresas representan casi el 60% del salario bruto en el Perú, costos mucho más altos que el 30% que representan en Chile (véase el cuadro 18).

Cuadro 18. Los costos laborales no salariales están entre los más altos
En porcentaje del salario bruto



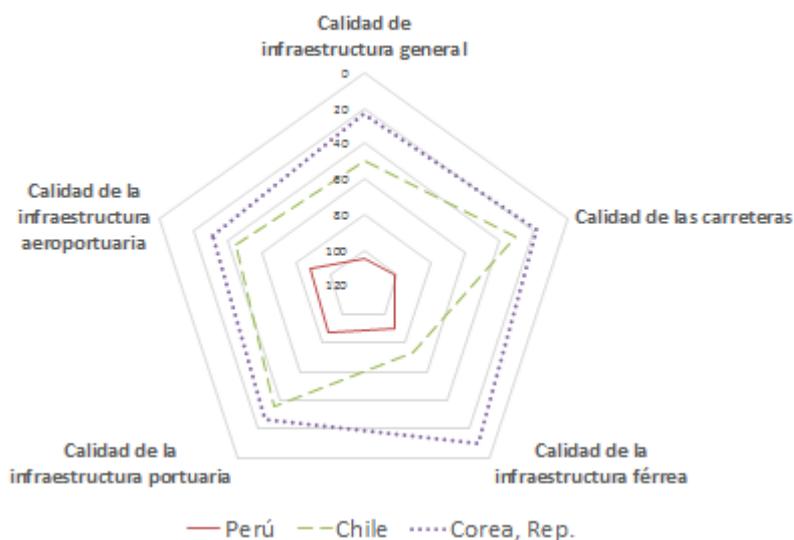
¿Cuál sería una solución para aliviar esta carga regulatoria? Lo que voy a sugerir para debate aquí puede ser controversial, pero posee respaldo académico y factual. Por muchos años, lo que se ha buscado con las políticas laborales es que sirvan de protección social, de modo que el trabajo formal les garantice a los empleados ingresos y beneficios suficientes para alcanzar cierta estabilidad económica. Esta apreciable función podría replantearse de manera que la protección contra la vulnerabilidad no dependa del sector privado, sino que se convierta en una función social del Estado, independientemente del estatus laboral del empleado.

Infraestructura

La infraestructura comprende aspectos materiales (redes viales, aeropuertos, puertos, etc.) y aspectos intangibles como lo son las diversas instituciones del Estado que apoyan a la economía y al sector privado al dar y regular la normativa jurídica, tributaria, administrativa, y, por supuesto, estabilidad macroeconómica.

En comparación con naciones líderes, como Chile y Corea del Sur, en cuanto a infraestructura física e instituciones, nos hallamos en un nivel sumamente bajo, excepto en lo relacionado a políticas macroeconómicas fiscal y monetaria. Se han hecho algunos avances en infraestructura portuaria e infraestructura aeroportuaria, pero en lo referente a carreteras, sobre todo como medio de transporte básico, no se ha avanzado lo suficiente; ello solo agrava la enorme brecha de productividad frente a naciones líderes. Veamos el cuadro 19.

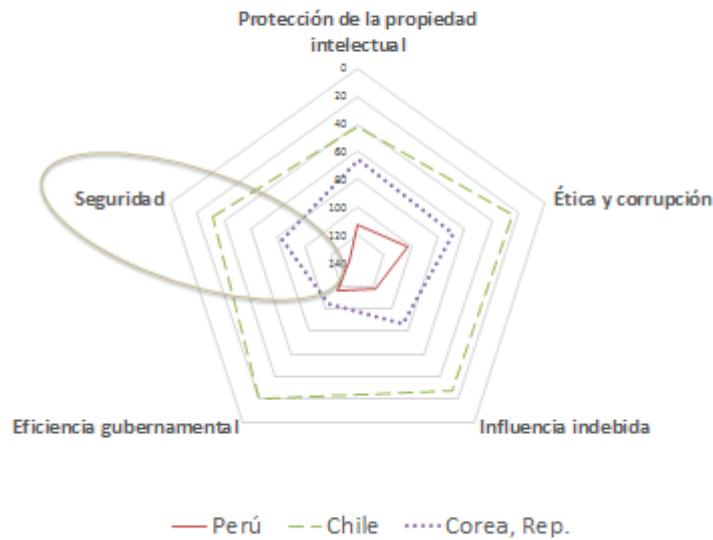
Cuadro 19. La infraestructura del Perú está entre las más deficientes



Fuente: Global Competitive Index 2014-2015, World Economic Forum

Si examinamos el desempeño de las instituciones públicas en sus funciones de la seguridad, el buen control administrativo, y la honestidad, el problema que asoma es todavía mayor. Obsérvese el cuadro 20. Sin duda, lo que más se debe destacar aquí es lo relativo a seguridad, en relación al crimen, la violencia, los conflictos sociales, etc. Es tan baja nuestra calificación que, de hecho, estamos casi representados como un mero punto en el centro del pentágono. En los demás temas relacionados con la eficiencia del gobierno, tampoco se alcanzan niveles aceptables, como la capacidad de cumplir y hacer cumplir contratos.

Cuadro 20. Esta mala ubicación se extiende a las instituciones públicas en general en general

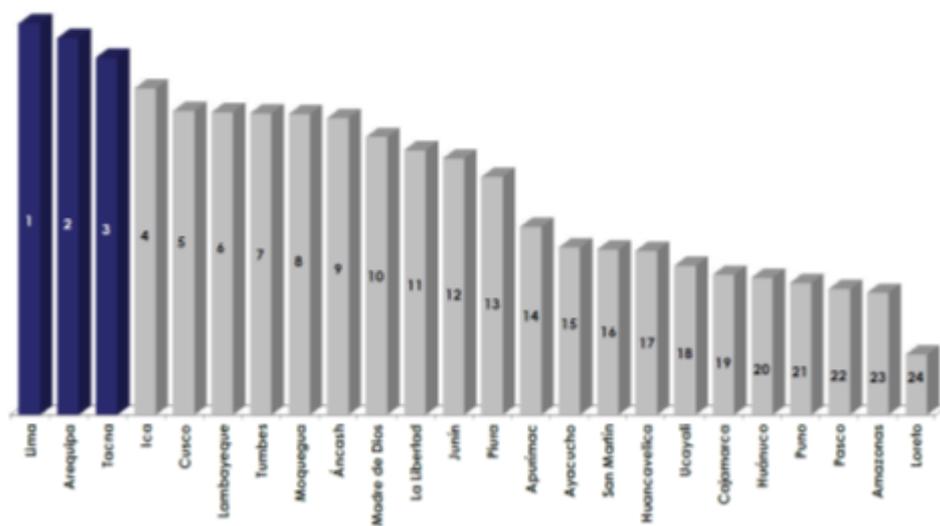


Fuente: Global Competitive Index 2014-2015, World Economic Forum

La gobernabilidad es el área donde se concentran graves problemas que se ven en todo el ámbito nacional; si uno considera las disparidades entre las regiones del Perú, deberá entender que los problemas se multiplican. El cuadro 21 muestra un índice generado por el Instituto Peruano de Economía; indica la competitividad regional en el área de infraestructura.

Resultan evidentes las grandes diferencias que hay entre las regiones del Perú. Lima, a pesar de todos los problemas que tiene, es la mejor de las regiones. Loreto y Amazonas se hallan entre las que exhiben más problemas.

Cuadro 21. Grandes disparidades en infraestructura entre regiones
Índice de Competitividad Regional: Infraestructura (IPE)



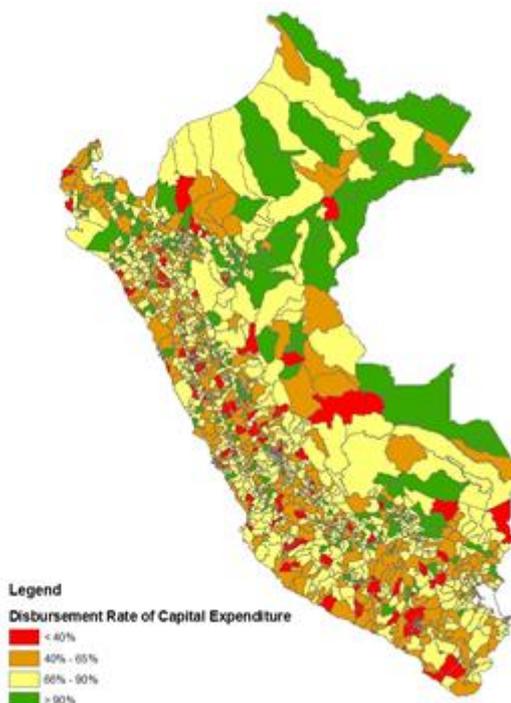
Fuente: Instituto Peruano de Economía (IPE)

¿Qué explica esta carencia y esta disparidad de infraestructura tanto de infraestructura física como infraestructura institucional? Aquí la respuesta es muy diferente a la que di en el caso de la innovación y en el caso de educación. Aquí no es la falta de recursos, no es la falta de dinero, pero sí es la baja ejecución de la inversión pública y la falta de coordinación entre los niveles del gobierno.

Los gobiernos regionales y distritales enfrentan dificultades en ejecutar su presupuesto de capital. Con la descentralización, se les dieron grandes responsabilidades y también una cantidad enorme de dinero, pero su capacidad de cumplir, de ejecutar esas responsabilidades y esos presupuestos es muy baja. En el cuadro 22, se mapean todos los municipios del país según la ejecución de sus presupuestos; el color rojo marca un extremo, aquellos municipios que hacia finales de la década anterior no pudieron cumplir o gastar ni siquiera el 40% del presupuesto de capital; el otro extremo está representado en verde, los municipios que lograron ejecutar más del 90%.

Cuadro 22. Los municipios tienen dificultades en ejecutar su presupuesto de capital: Grandes responsabilidades pero bajas capacidades

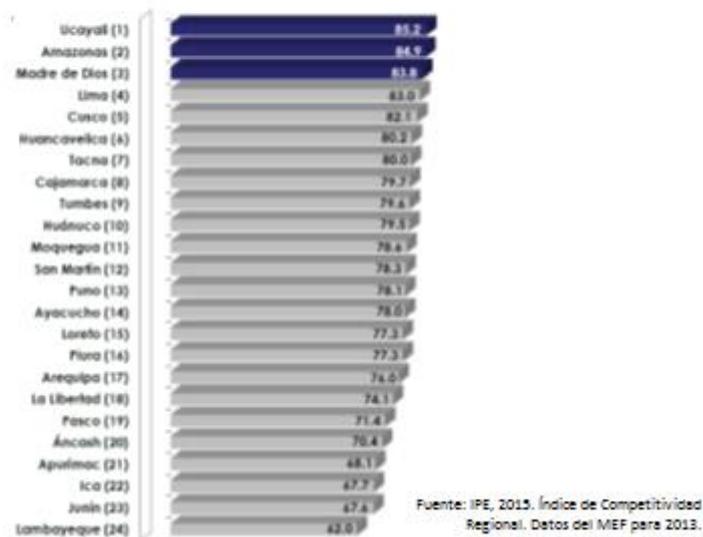
Fuente: Loeyza, Rigolini y Celivo-González (2014). Datos del MEF para 2009.



Uniendo datos, surge el hecho de que las jurisdicciones en rojo y naranja suman el 50% de los municipios. Es decir, la mitad de municipios en el Perú no ha podido gastar las dos terceras partes de su presupuesto en capital físico; no han tenido la capacidad de ejecución de ese presupuesto. En última instancia, esa incapacidad o ineficiencia se traduce en ausencia de infraestructura o incluso infraestructura de baja calidad. Este problema de ineficiente ejecución de los presupuestos también ha afectado los gobiernos regionales (véase cuadro 23).

Cuadro 23. Los gobiernos regionales tampoco pueden ejecutar su presupuesto

Gasto como porcentaje del presupuesto, 2013

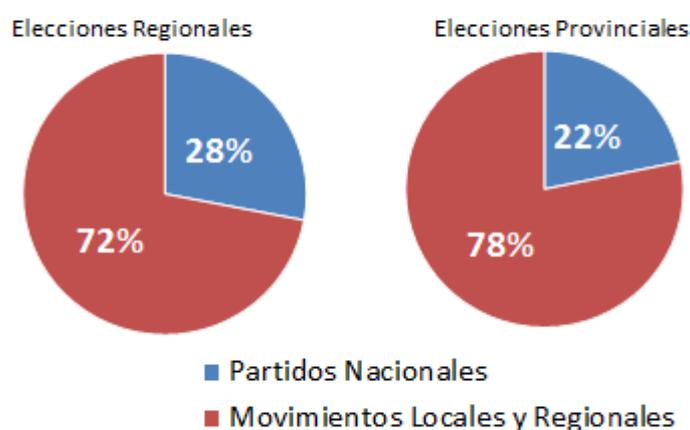


El peor caso en este contexto es el de Lambayeque: solamente ha podido ejecutar en el año 2013 el 62% de su presupuesto; el mejor es Ucayali; y hasta Lima solo consigue acercarse a lo óptimo con alrededor de un 80% y 85%. Sin duda, lo impresionante es que ninguno de ellos se ha podido acercar a ejecutar el total. Se afirma que esta situación es el resultado de la falta de coordinación entre los niveles del gobierno local (regional y municipal) y el gobierno central. Estoy de acuerdo y creo que la respuesta posiblemente no es ni técnica ni económica; la respuesta posiblemente tiene que ver con factores políticos.

Como resultado de la descentralización, han surgido gobiernos locales que no responden a ningún partido nacional. El cuadro 24 grafica, en el contexto de las elecciones de presidentes regionales, y alcaldes provinciales y distritales de 2014, la participación de los partidos nacionales contra la de los movimientos locales y regionales.

Cuadro 24. Falta de coordinación intergubernamental: ¿por razones políticas?

Porcentaje de candidatos electos por tipo de organización política, 2014



Fuente: Datos de Infogob y Diego Flores. Nuevo mapa electoral: el poder en las regiones en perspectiva comparada 2010-2014.

Nótese que los partidos de representación nacional solo pudieron ganar el 28% de autoridades en las elecciones regionales; y menos, el 22% en las elecciones provinciales. Más bien, alrededor de las tres cuartas partes de las regiones y jurisdicciones fueron ganadas por movimientos pequeños, regionales y locales. Creo que esta situación no es lo que se previó cabalmente en la reforma de descentralización; considero que se asumió un escenario donde los partidos nacionales hubiesen tenido una presencia mucho más significativa en todos los estamentos y niveles de los gobiernos, lo que habría facilitado la coordinación con el gobierno central. No se previó que la descentralización generara tantos municipios o regiones debutantes en términos de experiencia política y administrativa.

En términos muy especulativos, propongo contemplar, como un inicio de solución a la carencia de infraestructura e instituciones efectivas en el interior del país, el rediseño de la descentralización con tres objetivos en la mira. En primer lugar, sin volver a la centralización del pasado, es necesario revisar qué campos son mejor cubiertos por el gobierno central. En segundo lugar, se debe evitar que las grandes responsabilidades que implica el manejo de gobiernos locales recaigan sobre cuadros con bajas capacidades. Hay que aumentar las capacidades y hay maneras técnicas de hacerlo, especialmente en los municipios de las regiones en lugares remotos. En tercer lugar, podrían replantearse las leyes de partidos políticos y los mecanismos de representación de los partidos políticos nacionales, de manera que no se fomenten caudillos locales carentes de una visión armoniosa con los intereses nacionales. Esto requiere una reforma del sistema político de descentralización y una reforma del sistema de partidos en el Perú.

Conclusión

Concluyo con dos mensajes. El primero es que sin mejoras en la productividad no habrá crecimiento, ni en el largo plazo, ni sostenido, ni inclusivo, ni de ningún tipo. Acaso surjan beneficios de un año a otro o de una década a otra, porque aumenta el precio de los productos mineros o de algún bien que exportamos; pero eso será solo una eventualidad que no va a durar. Si no se da un aumento en la productividad, no habrá un crecimiento real.

Cuadro 25. Estrategia: ¿invertir más o usar mejor?

Componente de Productividad	¿Invertir más?	¿Usar mejor los recursos?
Innovación	✓	
Educación	✓	
Eficiencia		✓
Infraestructura		✓

El segundo mensaje es que la productividad requiere dinamismo y este dinamismo debe reflejarse en los componentes que he planteado en este ensayo: innovación, educación, eficiencia e infraestructura. Creo que la estrategia que dé paso a esa deseada dinamización debe ser distinta para cada componente (véase cuadro 25). En innovación y en educación, la estrategia correcta exige invertir más y con mejor criterio. En cuanto a eficiencia e infraestructura, la estrategia requiere mejorar el uso de los recursos ya asignados.

En todos estos campos, son imprescindibles las reformas pendientes en gobernabilidad, en marco regulatorio, y en asignación de recursos y responsabilidades en distintos niveles de gobierno. Entre los retos apremiantes, dos destacan por su magnitud y su relevancia general. El primero es traer a la formalidad al gran número de trabajadores y firmas informales; y hacerlo no con castigos o multas, sino con mejores servicios públicos, con menores impuestos, y con regulaciones más livianas. El segundo es reformular y fortalecer la descentralización gubernamental de manera que la capacidad de los gobiernos locales y su coordinación con el gobierno central estén a la altura de los recursos y las responsabilidades que se les asignen. A estas reformas se les debería conceder la más alta de las prioridades, no sólo en las esferas ejecutivas y legislativas del gobierno sino también en el empresariado y en la sociedad civil.

Bibliografía

I. Literatura económica

- Aghion, Philippe and Peter Howitt. 2009. *The Economics of Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Barro, Robert and Xavier Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. McGraw-Hill, Inc.
- Caballero, Ricardo and Mohamad Hammour. 1994. "The Cleansing Effect of Recessions." *American Economic Review* 84(5): 1350-1368.
- Céspedes, Nikita, Pablo Lavado y Nelson Ramírez-Rondán (Editores) (2016). *Productividad en el Perú: Medición, Determinantes e Implicancias*. Lima: Universidad del Pacífico Press, en curso.
- Easterly, William and Ross Levine. 2001. "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models." *The World Bank Economic Review*. 15(2): 177—219.
- Hicks, John. 1939. *Value and Capital*. Oxford: Clarendon Press.
- Lavado, Pablo, Jamele Rigolini, and Gustavo Yamada. 2015. "Giving Peru a Productivity Boost: Towards a System of Continuous Education and Training." Mimeo. World Bank.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber, and César Calderón. 2005. *Economic Growth in Latin America and the Caribbean : Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7315>.
- Loayza, Norman. 2008. "Causas y Consecuencias de la Informalidad en Perú." Banco Central Reserva del Perú. <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>.
- Loayza, Norman, Jamele Rigolini, and Oscar Calvo-González. 2011. "More Than You Can Handle: Decentralization and Spending Ability of Peruvian Municipalities." *Economics & Politics* 26: 56—78.
- Lucas, Robert. 1988. "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics* 22 (1): 3—42.
- Pezzini, Mario y Sebastián Nieto Parra. 2015. "Educación, Competencias e Innovación para el Desarrollo." Presentación Perspectivas Económicas de América Latina 2015. Mimeo.
- Pages, Carmen (Editor). 2010. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Inter-American Development Bank. New York: Palgrave Macmillan.
- Saavedra, Jaime. 2015. "La educación que queremos". Presentación en la Inauguración del Año Académico 2015 de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (PUCP).
- Schumpeter, Joseph. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row.
- Vásquez, Fernando. 2014. "Evolución de la Productividad Laboral en el Perú." *Revista Moneda* 157: 30—32. Banco Central de Reserva del Perú.

II. Datos

- Florez, Diego. "Nuevo mapa electoral: el poder en las regiones en perspectiva comparada, 2010 -2014 (unpublished)." <https://unmm.academia.edu/DiegoFlorez>.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2014. *Perú - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2012*.
http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/195.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2014. *Perú - Encuesta Nacional de Innovación en la Industria Manufacturera 2012*.
- Instituto Peruano de Economía (IPE). 2015. *Índice de competitividad regional*.
<http://ipe.org.pe/indice-de-competitividad-regional>.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2015. INFOGOB – Observatorio para la Gobernabilidad.
<http://www.infogob.com.pe/complementos/basedatos.aspx>.
- OECD. 2014. *PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>.
- World Bank. 2011. *Strengthening skills and employability in Peru: final report*. Washington, DC: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/05/14963817/strengthening-skills-employability-peru-final-report>.
- World Bank. 2016. *World Development Indicators*.
- World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2015—2016*. Geneva: World Economic Forum.