



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

NORMAN V. LOAYZA*

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, 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. Solo en la gestión macroeconómica, el Perú alcanza niveles de la mayor 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.

Palabras Clave : Productividad, desarrollo, Perú.

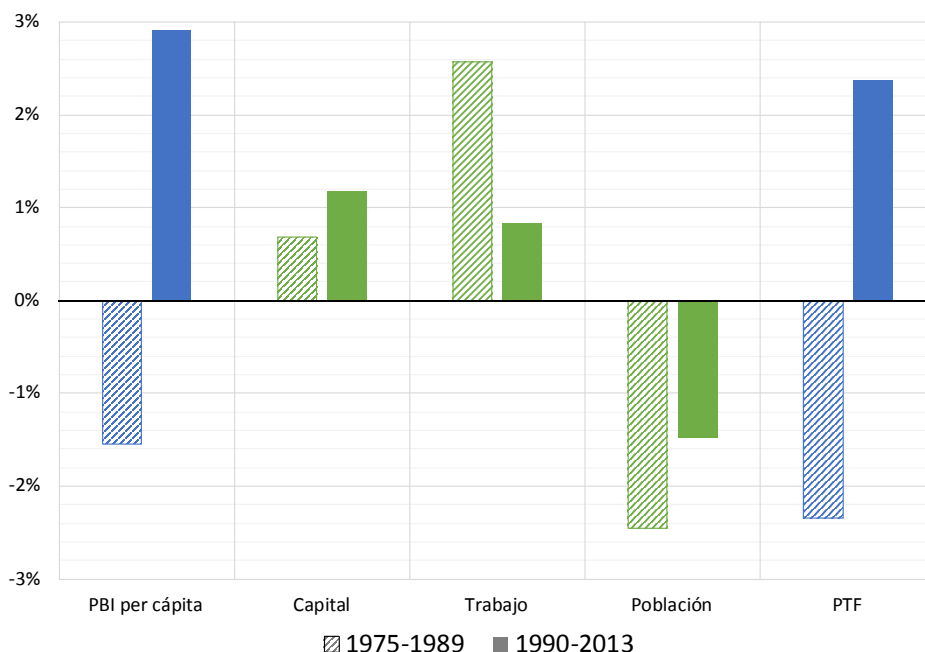
Clasificación JEL : D24, E24, O47.

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

* Norman Loayza: Departamento de Investigación, Banco Mundial (nloayza@worldbank.org). Level 3, Sasana Kijang, No. 2, Jalan Dato' Onn, 50480 Kuala Lumpur, Malaysia.

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.

GRÁFICO 1. La productividad: Clave del crecimiento



FUENTE: Cálculos propios con datos del *World Development Indicators* (WDI).

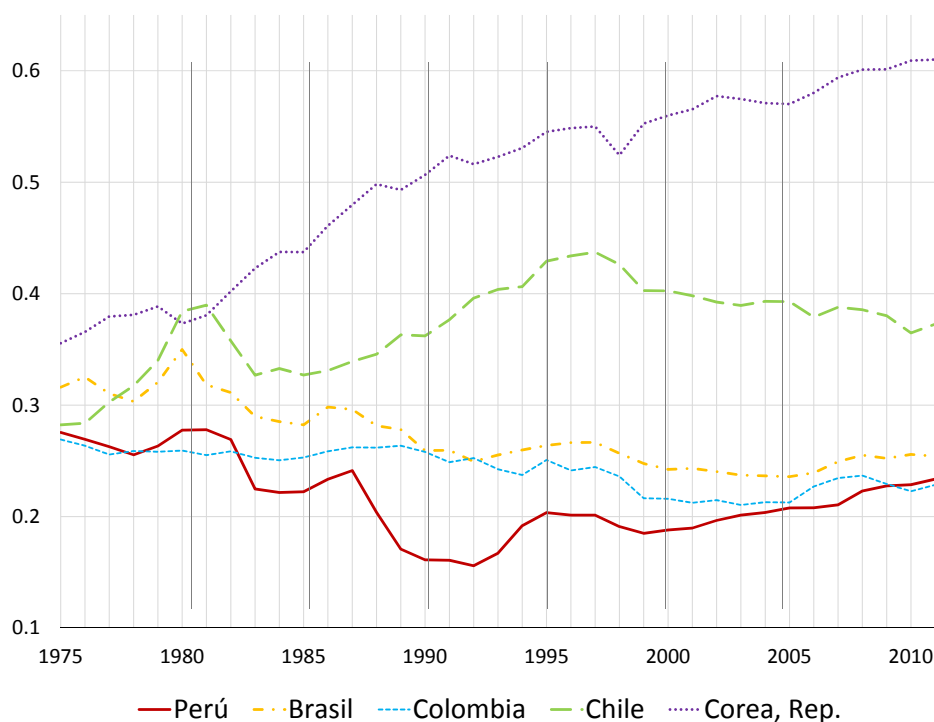
se encontraban en la Gran Depresión. Más recientemente, la productividad ha sido el foco de atención de profesores como Philippe Aghion, Robert Barro, William Easterly y Robert Lucas, particularmente en sus estudios sobre desarrollo económico. Justamente, [Easterly y Levine \(2001\)](#) realizaron un estudio en el que examinaron una muestra grande de países y observaron que los cambios en el crecimiento están explicados fundamentalmente por cambios en la productividad.

Esta lección tan básica puede ser apreciada, también, en la economía peruana. Véase el Gráfico 1.¹ Las barras de color sólido representan el periodo después de la década de 1990; el periodo anterior está representado por las barras tramadas. Como bien se sabe, entre 1975 y 1990, el Perú decreció profundamente; después del año 1990, se produjeron un crecimiento y una recuperación sustanciales de la economía, los cuales se reflejan como un crecimiento del PBI positivo. Este hecho constituye un gran cambio entre esos dos períodos, de modo que puede establecerse que el año 1990 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 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 [Easterly y Levine \(2001\)](#) se cumple exactamente en el caso peruano.

La recuperación de nuestro país se puede apreciar en el Gráfico 2 (p. 11) donde se verá la variación de la brecha de productividad respecto a la de Estados Unidos. Entre los años 1975 y 1990 se observa una fuerte caída, que implica un marcado aumento de la brecha entre Estados Unidos y nuestro país. Esta tendencia cambia a partir del año 1990, 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

¹ Véase también el novísimo e interesante libro sobre productividad en el Perú, editado por [Céspedes y otros \(2016\)](#).

GRÁFICO 2. Comparativo: Productividad Total de los Factores

FUENTE: Cálculos propios con datos del *World Development Indicators* (WDI).

alcanzamos el 25 por ciento 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 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 las décadas de 1980 y 1990, ello cambió con la recuperación iniciada en 1990 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 por ciento de Estados Unidos. Otro caso semejantemente llamativo es el de Corea del Sur. En el año 1975, su PTF era un tercio de la de Estados Unidos, pero luego de su desempeño sobresaliente en las últimas décadas, ha logrado sobrepasar el 60 por ciento con relación a la gran potencia del Norte.

1 ¿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. El Gráfico 3 (p. 12) esquematiza esta relación.

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

GRÁFICO 3. *¿Qué es la productividad?*

La productividad es el valor del producto por unidad de insumo



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 Gráfico 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 indispensables 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.

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

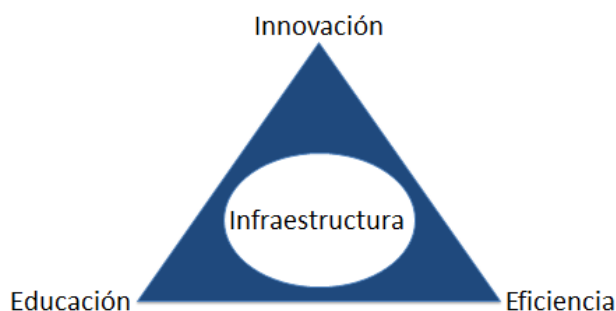
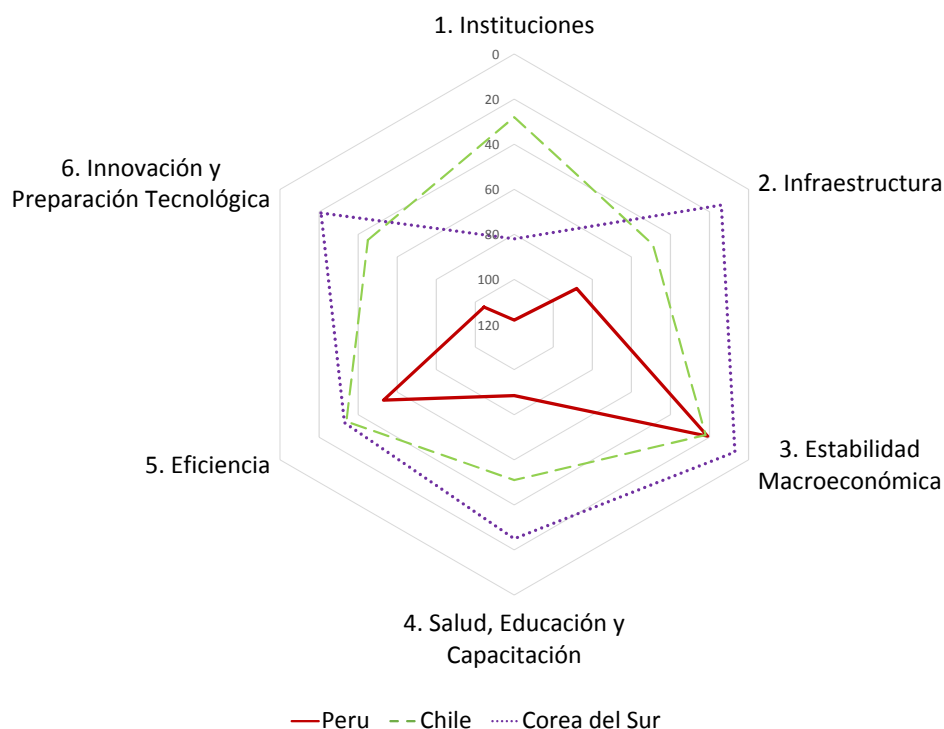
GRÁFICO 4. *Componentes de la productividad*

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

FUENTE: Global Competitive Index 2014-2015, World Economic Forum.

datos, mostrados en el Gráfico 5 (p. 13) 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.

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. Las formas 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 innovación, salud, educación y capacitación, instituciones e infraestructura física el puntaje es marcadamente bajo.

1.1 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 Gráfico 6 (p. 14) con detenimiento. En primer lugar, se muestra claramente que en el Perú es profunda la escasez de científicos e ingenieros,

GRÁFICO 6. *En innovación... más ratones que tigres*

FUENTE: Global Competitive Index 2014-2015, World Economic Forum.

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.

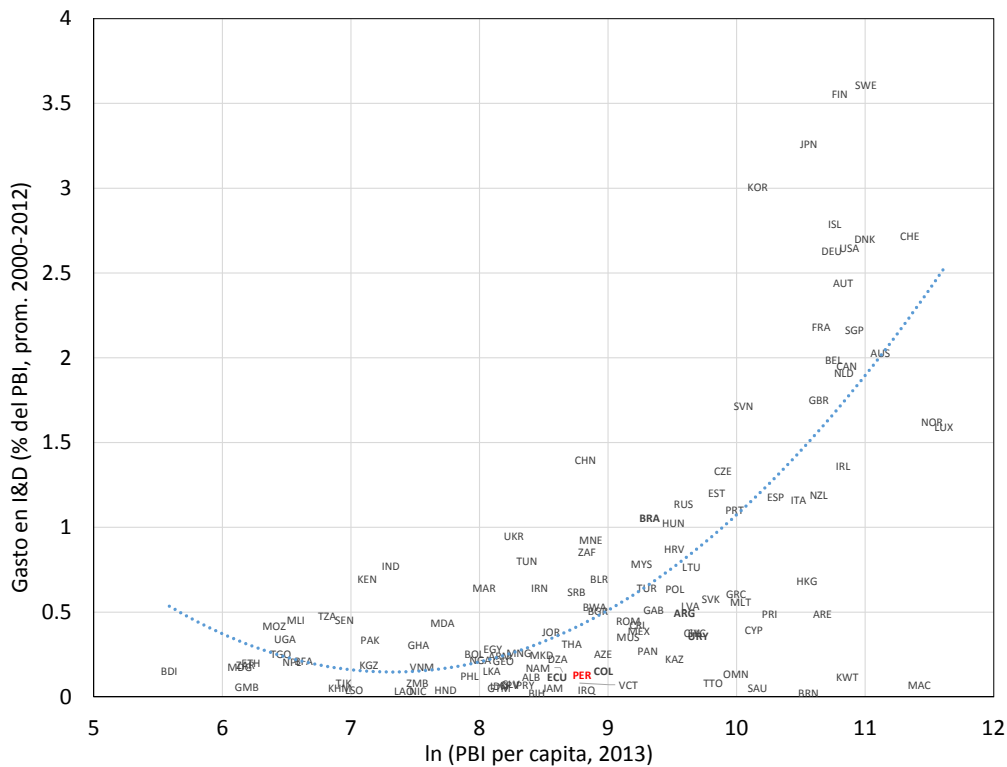
En tercer lugar, se debe mencionar el bajo gasto que se efectúa en innovación y desarrollo tanto en el sector público como en el sector privado. En el Gráfico 7 (p. 15), se aprecia cuánto gasta el Perú y cuánto gasta el resto de los países en I&D. El Perú está ubicado en la base con apenas 1.1 por ciento 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 de 2013, y como se aprecia en el Gráfico 8 (p. 15), solo el 22 por ciento de las empresas recibió algún apoyo del Estado, de naturaleza monetaria o no monetaria, para concretar actividades de innovación entre 2009 y 2011.

Por su parte, en el Gráfico 9 (p. 16), 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 por ciento de las preferencias. Sin embargo, la adopción tecnológica en sí misma solamente cubrió el 5 por ciento 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.

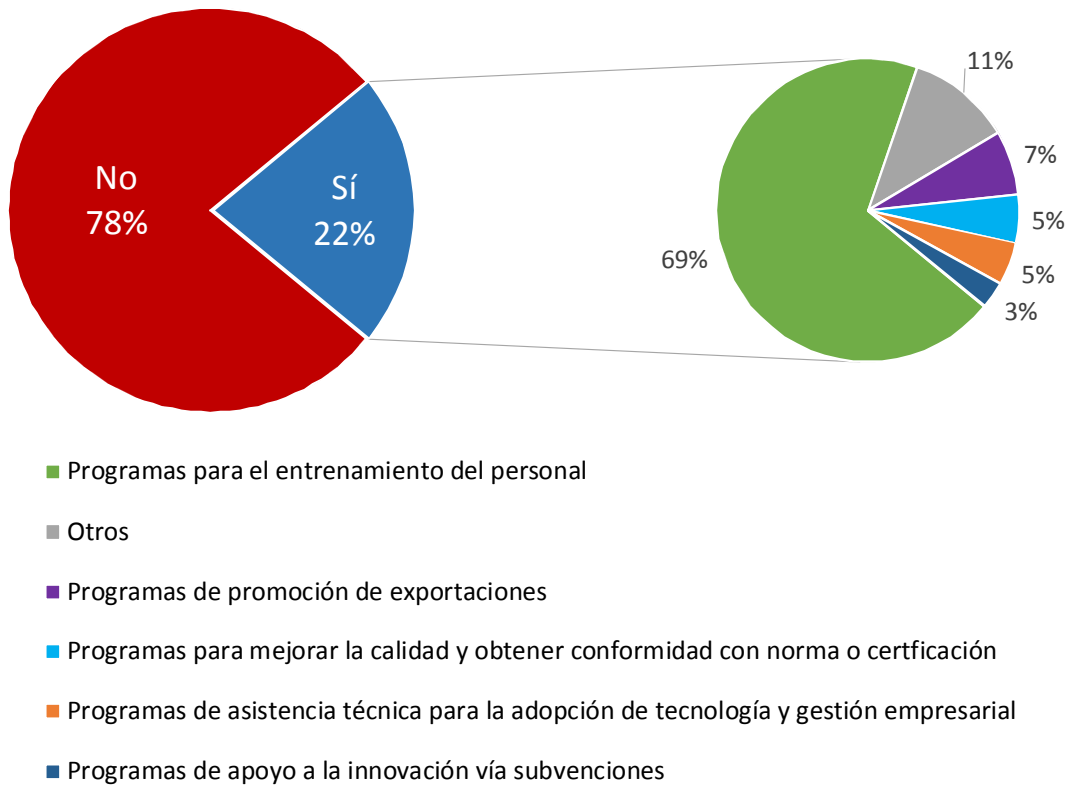
La gran mayoría señala como impedimentos la falta de personal calificado y los costos, ciertamente elevados, que demanda la innovación. Lo del personal calificado podemos entenderlo, porque realmente

GRÁFICO 7. *Bajo gasto en inversión y desarrollo*



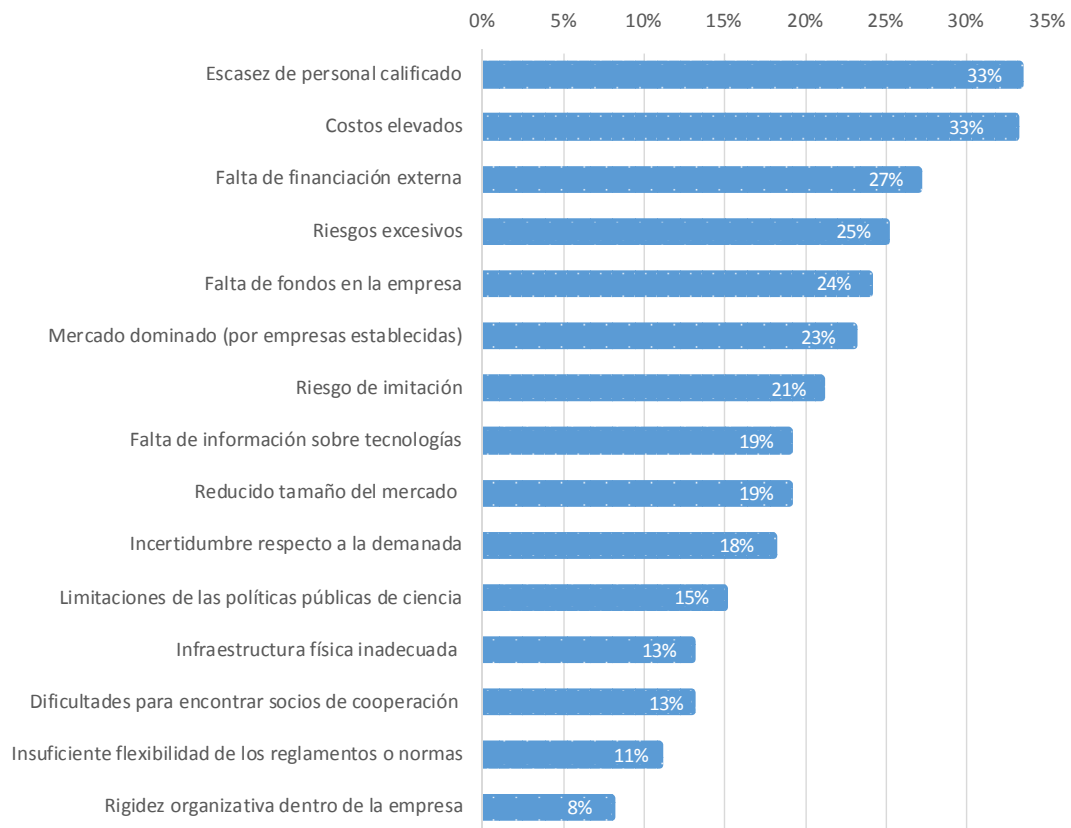
FUENTE: WDI, Banco Mundial.

GRÁFICO 8. *Apoyo gubernamental limitado, sin estar dirigido a la adopción tecnológica*



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

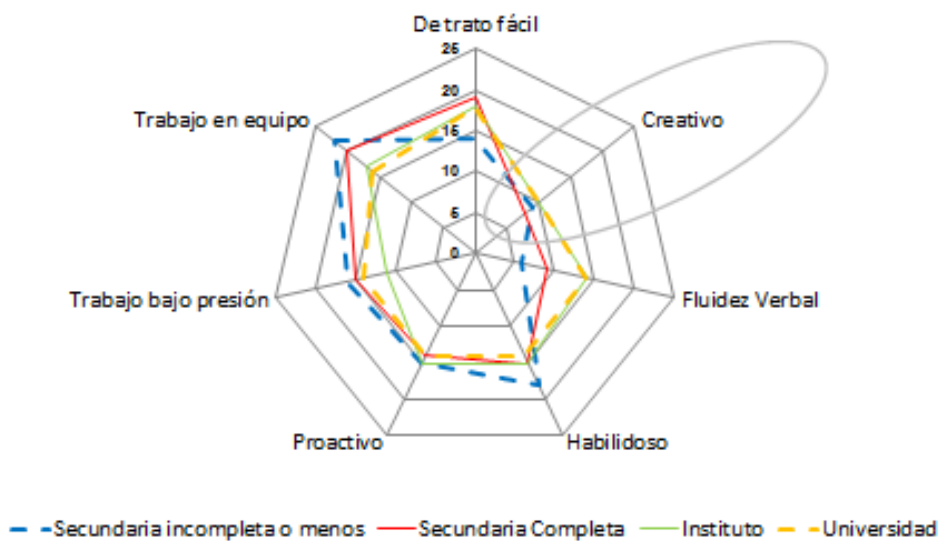
GRÁFICO 9. Factores que obstaculizan las innovaciones



NOTA: Se reporta el porcentaje de personas que realizaron actividades de innovación y consideran el factor importante.

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

GRÁFICO 10. Habilidades laborales requeridas por las empresas



FUENTE: Lavado y otros (2015). Datos de Encuesta Banco Mundial 2007-08, 802 micro y pequeñas empresas en Lima, Callao, Arequipa, Cuzco, Huancayo y Trujillo.

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.

Llamó la atención las cifras del Gráfico 10 (p. 16) sobre una encuesta 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 quieren 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.

1.2 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 el Perú es, sin duda, un logro importante. Se ha experimentado una mejora de la tasa de escolaridad secundaria; en el año 1980, era menor al 60 por ciento de los jóvenes en edad para ese grado; en 2013, ha sobrepasado el 90 por ciento. No obstante, la calidad de educación continúa siendo baja en extremo. En el Gráfico 11 (p. 18), 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.

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.

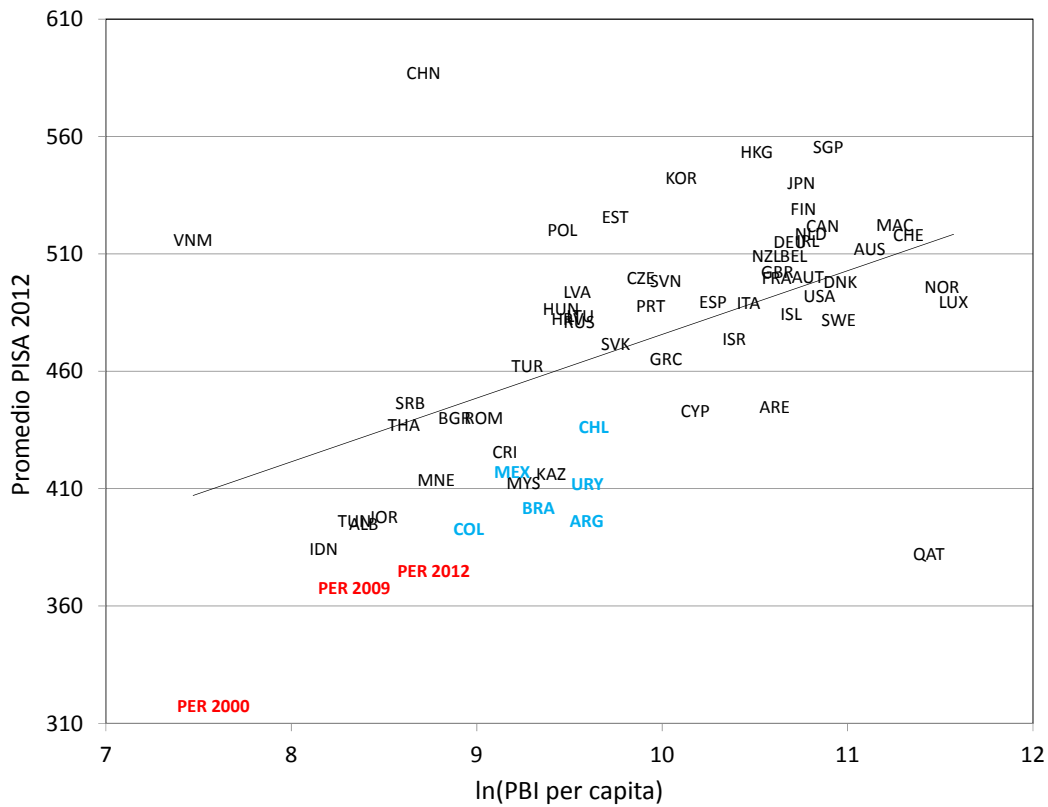
Este problema no se circunscribe únicamente a promedios o puntajes, sino que, además conlleva una enorme brecha en los rendimientos entre estudiantes de distintos grupos sociodemográficos, de distintas regiones del Perú y de distinto idioma. Como un ejemplo, cabe apreciar la diferencia de puntajes entre estudiantes de zonas urbanas y los de zonas rurales en matemáticas, según la prueba Pisa 2012; las brechas en el Perú son mayores que en los demás países de América Latina. Véase el Gráfico 12 (p. 18).

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.

Es relevante destacar que no solamente resultan deficientes las habilidades cognitivas. Los empleadores en el 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 (revítese el Gráfico 13, p. 19). Esta situación completa el sobrecogedor panorama de las debilidades de nuestro sistema educativo.

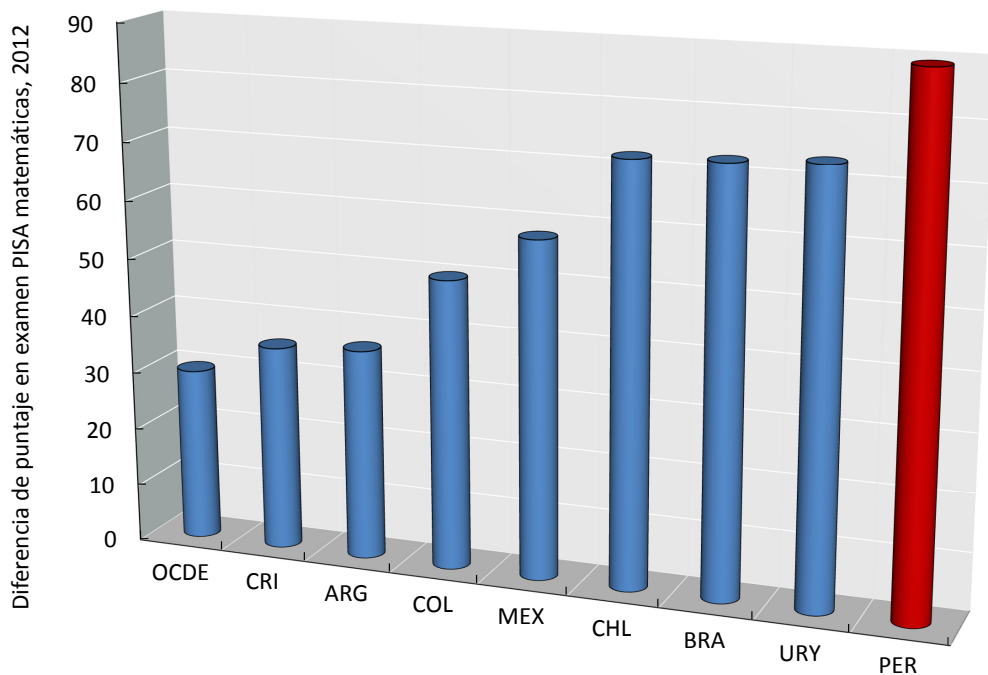
Las presentes deficiencias con respecto a la calidad de la educación exigen del Perú, en principio, una mayor inversión en educación pública. Para muchos países se establece que el problema consiste en cómo darle un mejor uso a los fondos destinados para la educación. Esa es la realidad de los países avanzados,

GRÁFICO 11. “Malas notas” en la calidad de la educación: Resultado del examen PISA 2012

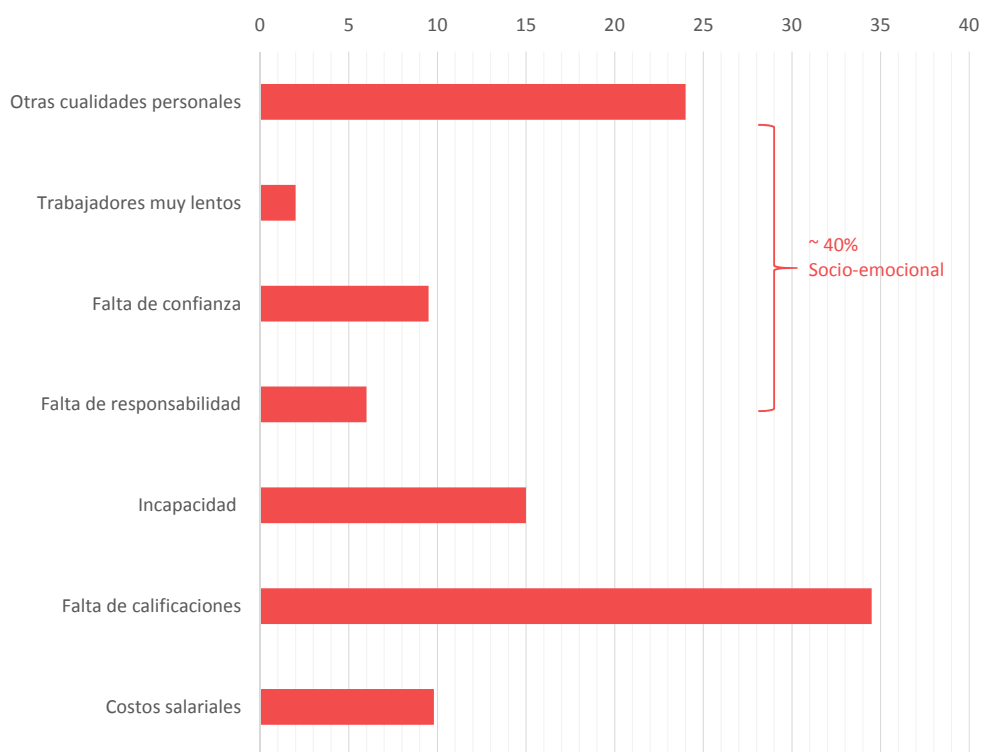


FUENTE: PISA y Banco Mundial.

GRÁFICO 12. Diferencia de puntajes de estudiantes de zonas urbanas vs. rurales



FUENTE: Pezzini y Nieto (2015).

GRÁFICO 13. Problemas para la contratación de jóvenes idóneos, 2007

FUENTE: World Bank (2011). Datos de Encuesta Banco Mundial 2007-08, 802 micro y pequeñas empresas en Lima, Callao, Arequipa, Cuzco, Huancayo y Trujillo.

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. Nuestro país se ubica con 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 por ciento 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 sponga compartir los costos y también los beneficios de ese entrenamiento.

1.3 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 libro del economista austriaco [Schumpeter \(1942\)](#), 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. [Caballero y Hammour \(1994\)](#) nos dice que la destrucción creativa es la causa del 50 por ciento del crecimiento de la productividad. Es tan gravitante ese rol que, cuando se intenta contener o frenar dicho proceso, surgen graves distorsiones.

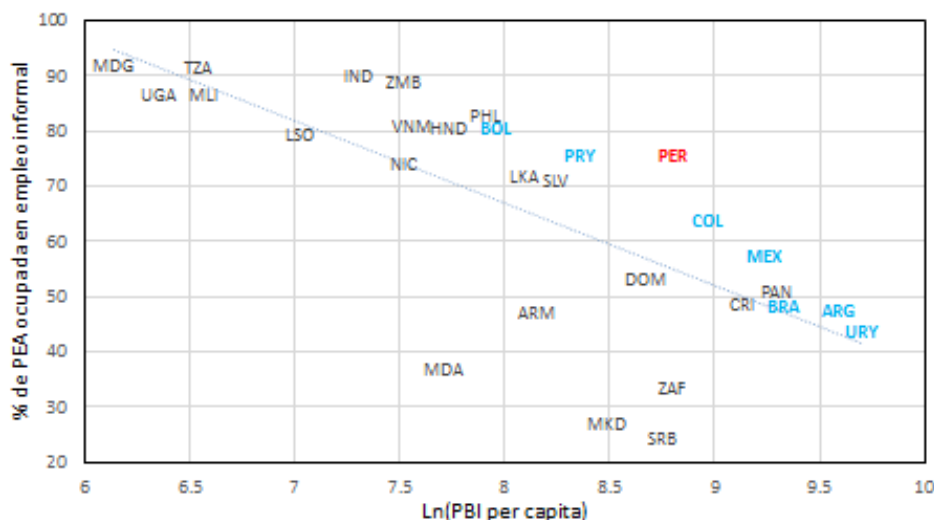
Habiendo planteado este marco conceptual, deseo abordar el tema de las transformaciones que generan una mejoría en la eficiencia. Para la economía peruana, así como para la mayoría de países en desarrollo, tres grandes procesos de cambio resultan claves: la transformación estructural, la renovación de 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 [Vásquez \(2014\)](#), publicado por el BCRP. 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.

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 por ciento del empleo en el Perú es todavía informal (revítese el [Gráfico 14](#), p. 21). 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.

Debemos preguntarnos por qué razón la informalidad en el Perú es tan predominante. Perú, acabamos de indicarlo, tiene alrededor del 75 por ciento de los trabajadores en el sector informal; Chile, alrededor del 40 por ciento. ¿Por qué hay más informalidad en el Perú que en Chile? De acuerdo con el [Gráfico 15](#) (p. 21), aproximadamente el 27 por ciento de la mayor informalidad en el Perú se da porque nuestros servicios

GRÁFICO 14. *La informalidad en el Perú es muy alta, sobre todo considerando su nivel de ingreso*

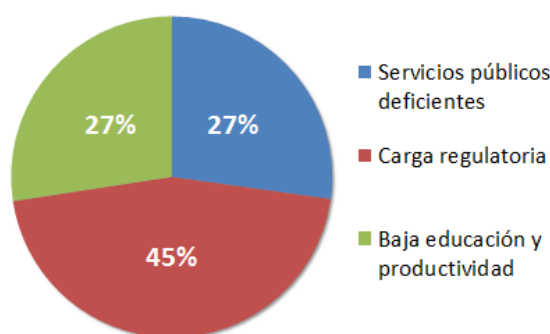


FUENTE: OIT y Banco Mundial.

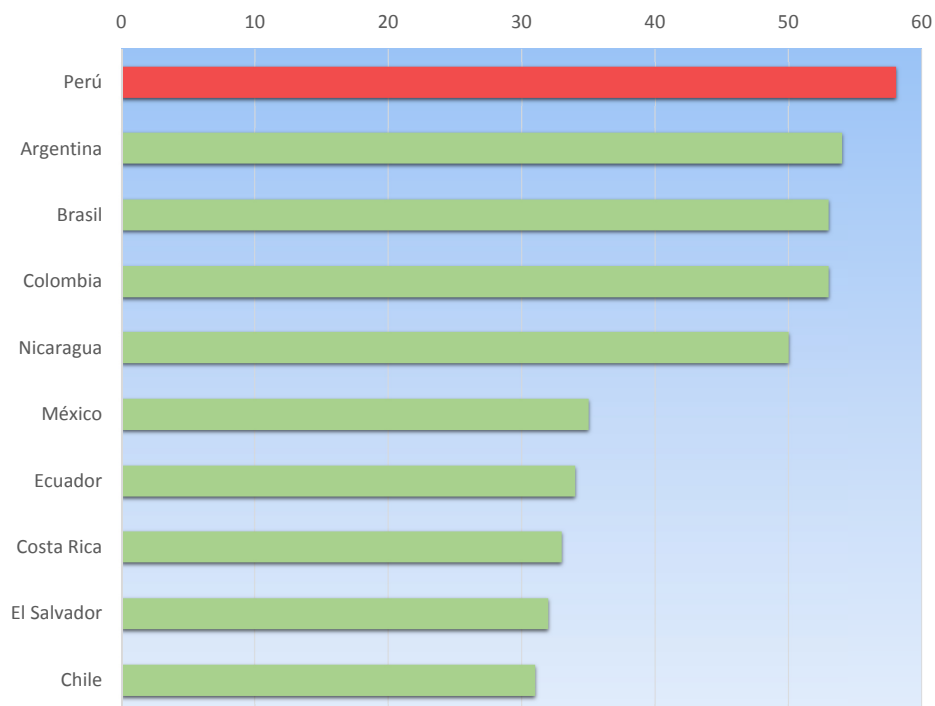
públicos son menos eficientes que en Chile; otro 27 por ciento obedece al mayor nivel de educación y más avanzadas características sociodemográficas en Chile. Allí, los elevados estándares de servicios públicos y educación son polos de atracción hacia la formalidad; aquí, no es así. Sin embargo, la gran explicación está dada en la carga regulatoria; por sí sola explica el 45 por ciento 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, como lo indica el Gráfico 16 (p. 22), 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

GRÁFICO 15. *¿Por qué hay más informalidad en el Perú que en Chile?*



FUENTE: Loayza (2008).

GRÁFICO 16. *Costos laborales no salariales como porcentaje del salario bruto*

FUENTE: Pages (2010).

mensualmente las empresas representan casi el 60 por ciento del salario bruto en el Perú, costos mucho más altos que el 30 por ciento que representan en Chile.

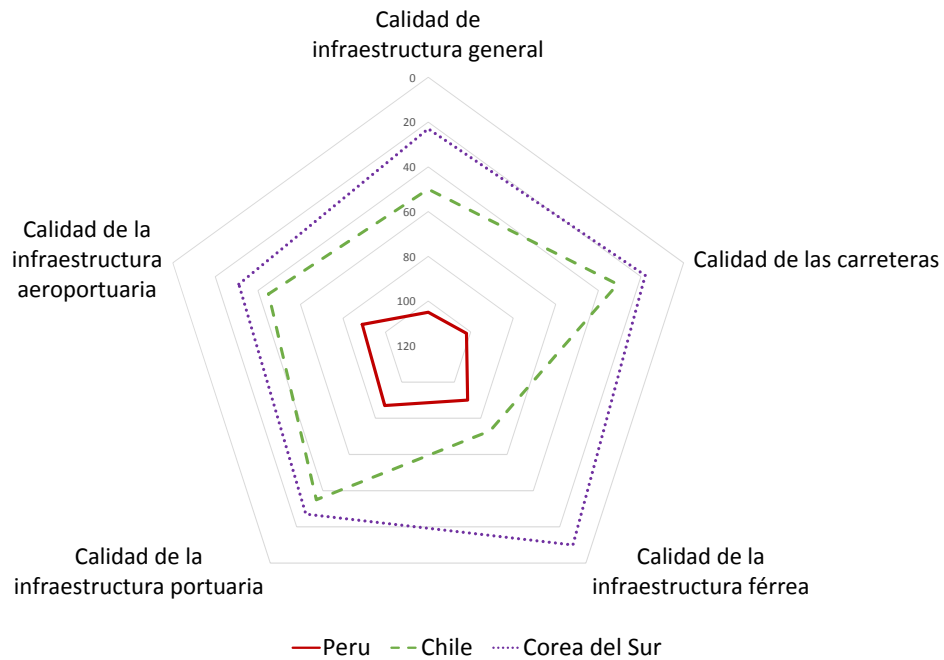
¿Cuál sería una solución para aliviar esta carga regulatoria? Lo que voy a sugerir para debate aquí puede ser controversial, pero posee respaldo académico y factual. Por muchos años, lo que se ha buscado con las políticas laborales es que sirvan de protección social, de modo que el trabajo formal les 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.

1.4 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.

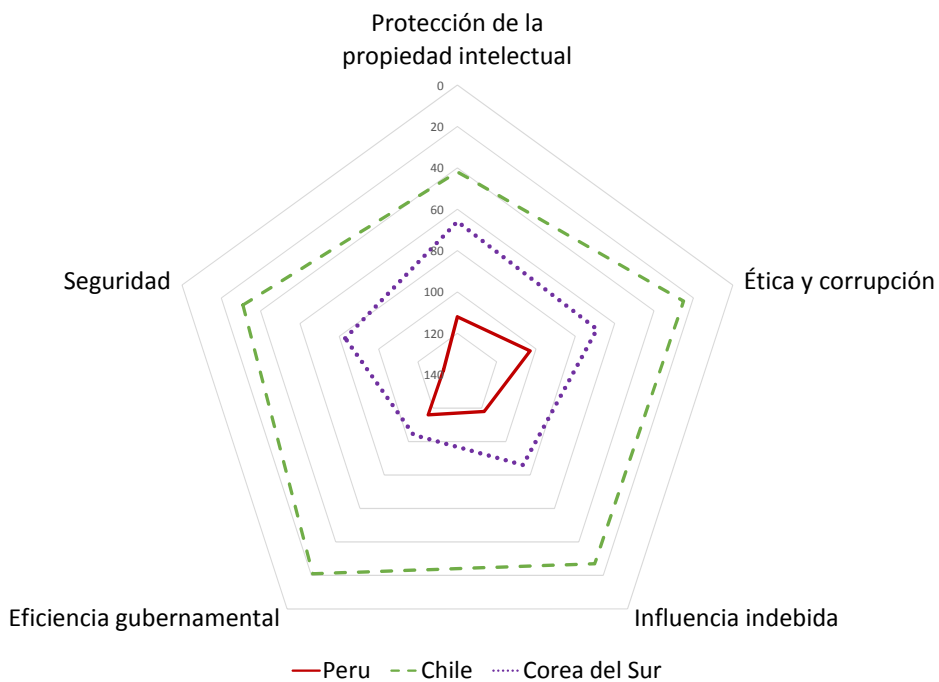
Veamos el Gráfico 17 (p. 23). Si examinamos el desempeño de las instituciones públicas en sus funciones de la seguridad, el buen control administrativo, y la honestidad, el problema que asoma es

GRÁFICO 17. *La infraestructura del Perú está entre las más deficientes*



FUENTE: Global Competitive Index 2014-2015, World Economic Forum.

GRÁFICO 18. *Esta mala ubicación se extiende a las instituciones públicas en general*



FUENTE: Global Competitive Index 2014-2015, World Economic Forum.

todavía mayor. Obsérvese el Gráfico 18 (p. 23). 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.

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. Un estudio del [Instituto Peruano de Economía \(2015\)](#) muestra la gran disparidad de la competitividad regional en el área de infraestructura. Según dicho estudio, 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.

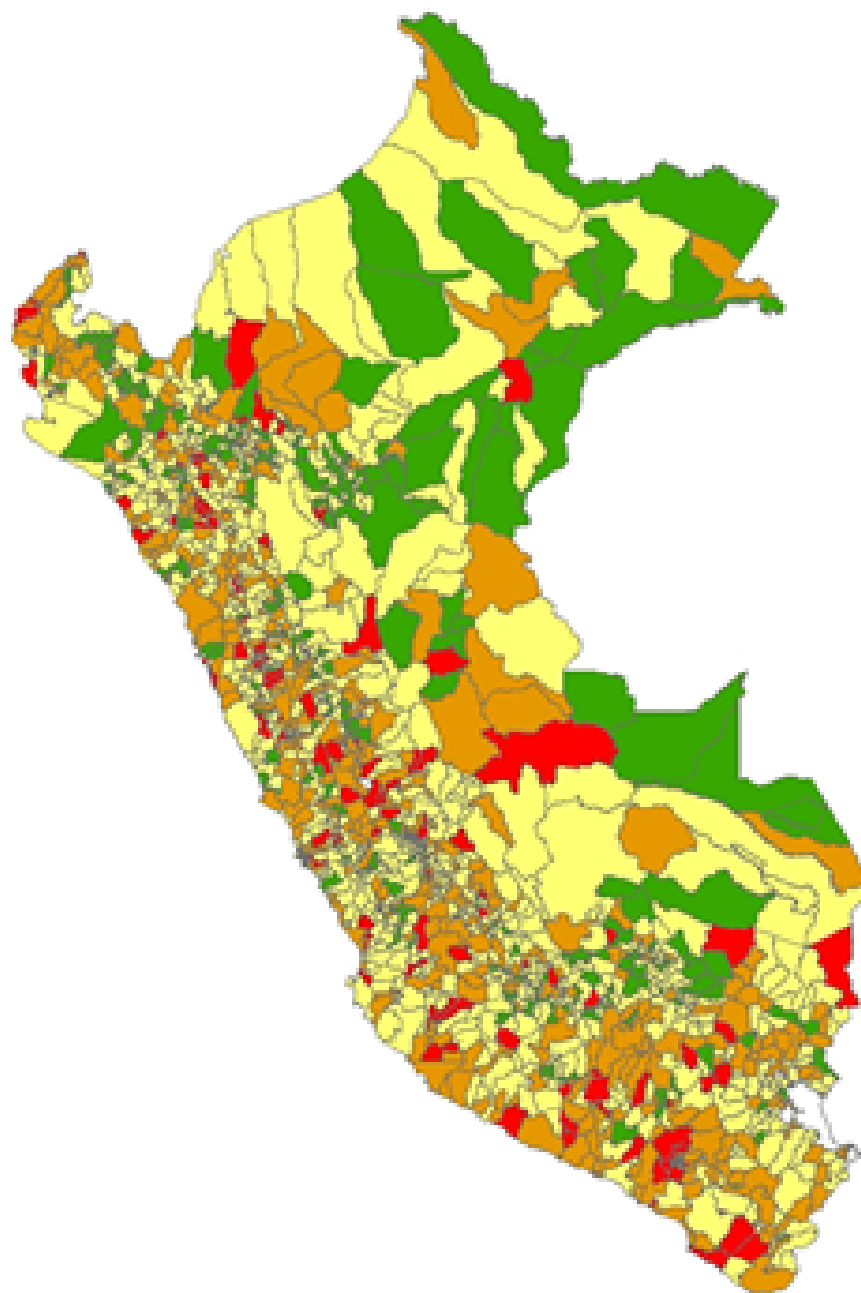
¿Qué explica esta carencia y esta disparidad de infraestructura tanto de infraestructura física como infraestructura institucional? Aquí la respuesta es muy diferente a la del caso de la innovación y en el caso de educación. Aquí no es la falta de recursos, no es la falta de dinero, pero sí es la baja 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 Gráfico 19 (p. 25), 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 por ciento del presupuesto de capital; el otro extremo está representado en verde, los municipios que lograron ejecutar más del 90 por ciento.

Uniendo datos, surge el hecho de que las jurisdicciones en rojo y naranja suman el 50 por ciento de los municipios. Es decir, la mitad de municipios en el Perú no han 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 el estudio elaborado por el [Instituto Peruano de Economía, 2015](#)).

Según dicho estudio, el peor caso en este contexto es el de Lambayeque: solamente ha podido ejecutar en el año 2013 el 62 por ciento de su presupuesto; el mejor es Ucayali; y hasta Lima solo consigue acercarse a lo óptimo con alrededor de un 80 por ciento y 85 por ciento. 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 Gráfico 20 (p. 26) muestra, 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. Nótese que los partidos de representación nacional solo pudieron ganar el 28 por ciento de autoridades en las elecciones regionales; y menos, el 22 por ciento 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

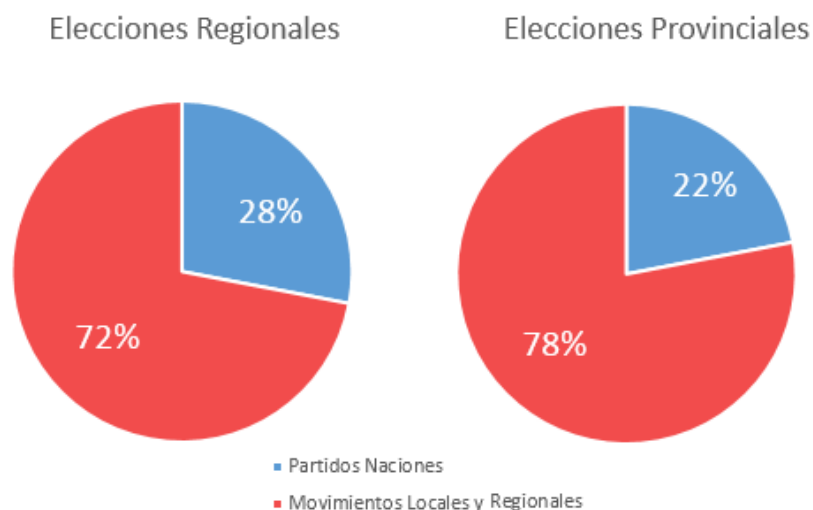
GRÁFICO 19. *Los municipios tienen dificultades en ejecutar su presupuesto de capital*

NOTA: Color rojo indica gasto en capital menor a 40 por ciento; color naranja, entre 40 y 65 por ciento; color amarillo, entre 66 y 90 por ciento; y color verde, mayor que 90 por ciento.

FUENTE: Loayza y otros (2011), Datos del MEF para 2009.

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

GRÁFICO 20. *Porcentaje de candidatos electos por tipo de organización política, 2014*

FUENTE: Datos de Infogob y Florez (2015).

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.

2 CONCLUSIONES

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.

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 1). En innovación y en educación, la estrategia correcta exige invertir más y con mejor

CUADRO 1. *Estrategia: ¿Invertir más o usar mejor?*

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

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 solo en las esferas ejecutivas y legislativas del gobierno, sino también en el empresariado y en la sociedad civil.

REFERENCIAS

- Caballero, R. y M. Hammour (1994), “The cleansing effect of recessions”, *American Economic Review*, 84(5), 1350-1368.
- Céspedes, N., P. Lavado y N. Ramírez Rondán (2016), *Productividad en el Perú: Medición, determinantes e implicancias*, Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Easterly, W. y R. Levine (2001), “It’s not factor accumulation: Stylized facts and growth models”, *World Bank Economic Review*, 15(2), 177-219.
- Florez, D. (2015), “Nuevo mapa electoral: El poder en las regiones en perspectiva comparada, 2010-2014”. Mimeo.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014), *Perú - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2012*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014), *Perú - Encuesta Nacional de Innovación en la Industria Manufacturera 2012*.
- Instituto Peruano de Economía (2015), *Índice de competitividad regional*, Instituto Peruano de Economía.
- Jurado Nacional de Elecciones (2015), *INFOGOB - Observatorio para la Gobernabilidad*.
- Lavado, P., J. Rigolini, y G. Yamada (2015), “Giving Peru a productivity boost: Towards a system of continuous education and training”, mimeo, World Bank.
- Loayza, N. (2008), “Causas y consecuencias de la informalidad en Perú”, *Revista de Estudios Económicos*, Banco Central de Reserva del Perú, 15, 45-64.
- Loayza, N., J. Rigolini, y O. Calvo-González (2011), “More than you can handle: Decentralization and spending ability of Peruvian municipalities”, *Economics and Politics*, 26(1), 56-78.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2014), *PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*.
- Pezzini, M. y S. Nieto Parra (2015), “Educación, competencias e innovación para el desarrollo”, Presentación Perspectivas Económicas de América Latina 2105.
- Pages, C. (2010), *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, Inter-American Development Bank. New York: Palgrave Macmillan.

Schumpeter, J. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper & Row.

Vásquez, F. (2014), “Evolución de la productividad laboral en el Perú”, *Revista Moneda*, Banco Central de Reserva del Perú, 157, 30-32.

World Bank (2011), *Strengthening skills and employability in Peru: final report*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2016), *World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank.

World Economic Forum (2016), *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva: World Economic Forum.