
Policy Paper #9

Nota de Productividad Perú

Productividad es la clave para
retomar la senda de
crecimiento

Un estudio de CAF – banco de desarrollo de América Latina.

Vicepresidencia Corporativa de Programación Estratégica

Vicepresidente Corporativo de Programación Estratégica, Christian Asinelli

Vicepresidencia de Conocimiento

Vicepresidente de Conocimiento (e), Adriana Arreaza

Director de Estudios Macroeconómicos

Adriana Arreaza

Elaboración de la nota y comentarios

Guillermo Díaz- Economista Principal para Perú y Chile CAF

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

© 2022 Corporación Andina de Fomento Todos los derechos reservados

Índice

Resumen Ejecutivo _____	3
Introducción _____	4
Mapa de productividad y potencial de aceleración del crecimiento _____	6
Identificación de intervenciones, políticas y reformas institucionales para impulsar la productividad _____	13
Políticas para promover la competencia _____	13
Acceso a insumos de calidad _____	15
Empleo e informalidad. _____	15
Mejorar el acceso al financiamiento. _____	17
Comentarios finales _____	18
Referencias _____	20

Resumen Ejecutivo

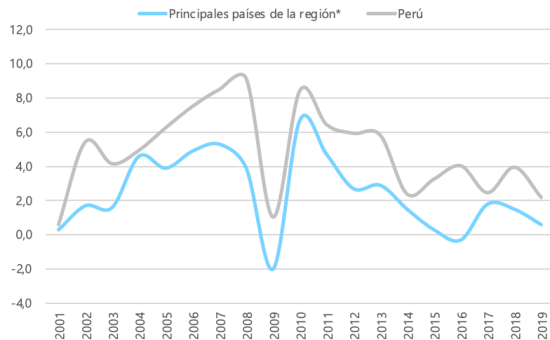
Perú es un país de ingreso medio alto que se expandió aceleradamente en las últimas dos décadas. No obstante, en el último quinquenio, se evidenció una desaceleración del crecimiento, tras el fin del super ciclo de materias primas y un aumento de las regulaciones que afectaron el entorno de negocios. El crecimiento de largo plazo ha estado determinado por la acumulación de factores, en particular de capital, y no tanto por ganancias de productividad. La productividad total de factores aportó al crecimiento sólo en el periodo post ajuste de la hiperinflación y durante el súper ciclo de los precios de las materias primas. Esto se debe a que la productividad laboral es baja en todos los sectores, lastrada por altos niveles de informalidad. Destaca el caso del sector agrícola, donde conviven empresas exportadoras exitosas con un 94% de empleo informal. Las intervenciones de política para mejorar la productividad deben ser integrales, considerando el carácter multidimensional del problema, levantando restricciones a la competencia de los sectores, mejorando la provisión de los insumos de calidad, implementando reformas en el mercado laboral y en la educación que potencien las habilidades de la mano de obra y faciliten formalización, y mejorando el acceso a fuentes de financiamiento que permita a las empresas innovar y crecer.

Palabras clave: productividad, insumos, convergencia, energía

Introducción

La economía peruana es la sexta economía más grande de América Latina y el Caribe, con un PIB equivalente a USD 231 mil millones¹ y el quinto PIB per cápita de la región sudamericana (USD 6.958² a tipo de cambio de mercado). En las últimas dos décadas, la actividad creció a un ritmo promedio anual del 4,8%³, el más alto de la región, lo que le permitió casi cuadruplicar su ingreso per cápita, mientras el promedio de la región en su conjunto apenas aumentó 1,6 veces (Figura 1).

FIGURA 1.
Crecimiento del PIB (Var%)



Fuente: CAF en base a fuentes oficiales. *Crecimiento promedio ponderado de los países sudamericanos más Panamá y México.

Luego de la profunda crisis de finales de los ochenta—que tuvo su punto más álgido con la hiperinflación de más del 7.000% en 1990, el retroceso del PIB a niveles de 1978 y del PIB per cápita a niveles de 1961—se adelantó un programa de estabilización y reformas estructurales para revertir la crisis.

Los principales elementos de la agenda de reformas estructurales emprendida en los noventa fueron la redefinición del rol y reducción del tamaño del Estado y la reinserción del Perú en el sistema financiero internacional. Asimismo, se liberalizó el comercio exterior, se realizó una reforma tributaria que simplificó y modernizó la administración de impuestos. Se inició un proceso de liberalización del mercado de trabajo, se liberalizó el mercado cambiario, se desreguló el sistema financiero y la

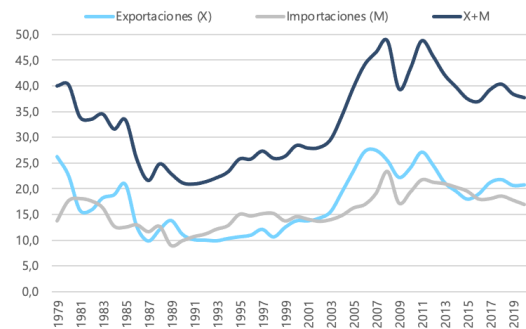
cuenta de capitales de la balanza de pagos. Además, se hicieron reformas sectoriales orientadas a eliminar distorsiones en la regulación existente (Pascó-Font y Saavedra 2001).

La ola reformista impulsó el proceso de acumulación de capital que se había desacelerado en las décadas de los setenta y ochenta. Así, la inversión bruta fija promedió un 21,2% del PIB entre 1994 y 2000, luego de caer al 15,2% del PIB en 1990, acelerando el crecimiento.

Al inicio del presente siglo, y luego de la crisis política que determinó la renuncia de Alberto Fujimori en 2001, se adoptó como política de Estado la firma de acuerdos comerciales que consolidaban la liberalización del comercio exterior iniciada en los noventa. El punto de partida se dio con la firma del Tratado de Libre Comercio con EE.UU en 2006 y, a la fecha, el país tiene 22 acuerdos comerciales con países o bloques de países, más 5 por entrar en vigencia y 6 en plena negociación. Los acuerdos comerciales han sido una herramienta para generar oportunidades para el aumento del comercio, contribuyen al aumento de la competencia, al reducir la brecha entre el costo de producción de una mercancía y su precio de venta, e incentivan la innovación y transferencia tecnológica.

El grado de apertura de la economía aumentó en la

FIGURA 2.
Grado de apertura* (% PIB)



Fuente: BCR. * Exportaciones más importaciones como proporción del producto.

década de 2000, cuando tuvo lugar el boom de los

¹ Dato al 2019. Al 2020 el PIB nominal en dólares se redujo a USD 204.500 millones debido a la crisis del covid-19.

² IMF (2021).

³ Considera 2001-2019.

precios de las materias primas que impulsó fuertemente las exportaciones mineras y atrajo inversiones de manera diversificada⁴ (Figura 2). Existe aún un importante potencial de crecimiento en sectores como el agrícola y servicios. No obstante, durante este periodo hubo cambios regulatorios que generaron rigideces, en particular en el mercado laboral⁵, que afectaron el entorno de negocios⁶.

A partir de 2012, comenzó un proceso de desaceleración de la actividad, coincidente con el final del super ciclo de materias primas. El dinamismo de la inversión se ralentizó y comenzaron a pesar las distorsiones regulatorias en los diferentes mercados. Producto de ello, entre 2015 y 2019 se observó también un retroceso en la productividad (Figura 3).

Dos elementos atenuaron el impacto del ajuste en el precio de las materias primas. El primero fue el prudente manejo de la política fiscal, monetaria y cambiaria desde inicios de los 90. Esto permitió generar el espacio para políticas anticíclicas, preservar el acceso al financiamiento internacional a bajas tasas, y continuar siendo el país con la segunda mejor calificación de riesgo de la región. De este modo, la economía resistió la disminución de la recaudación tributaria sin requerir fuertes reducciones en el gasto público, mientras que la baja inflación y las elevadas reservas internacionales del Banco Central, permitieron un ajuste ordenado del tipo de cambio sin alzas significativas de las tasas, facilitando la reasignación de recursos en la economía y el acceso al crédito doméstico en un sistema financiero más profundo y menos dolarizado. El segundo fue la puesta en marcha de la fase de producción diversos proyectos mineros que aumentaron el volumen de las exportaciones y el producto.

A pesar del buen desempeño de la economía, el crecimiento en los últimos 50 años estuvo determinado por la acumulación de factores y muy poco por ganancias de productividad. Esto compromete la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo y el proceso de convergencia a niveles de ingreso per

cápita más elevados. Perú aún mantiene una brecha importante con EE.UU. en términos del PIB per cápita (20% respecto de EE.UU.), que obedece principalmente a la baja productividad total de los factores, que en las últimas 6 décadas promedió apenas el 33,5% de la productividad de EE.UU. y, en menor medida, a las brechas de capital humano. Asimismo, el rezago productivo es transversal a todos los sectores de la economía, salvo los servicios financieros, en todos los demás sectores de la economía la productividad laboral es menos de 40% relativa a la de EE.UU. (Tabla 1). Ello pone de relieve la necesidad de realizar intervenciones de política que promuevan ganancias de productividad, formalización y mejoren la calidad del capital humano, tales como: disminución de las rigideces del mercado laboral, aumento del acceso al crédito, mejoras que faciliten la logística, políticas de entrenamiento y capacitación, que mejoren las habilidades de la fuerza laboral.

Esta nota se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se caracterizará la senda de crecimiento de largo plazo de la economía peruana, a través de un modelo de contabilidad de crecimiento que descompone entre la acumulación de factores y la productividad total de factores. Luego se procederá hacer la descomposición del PIB per cápita tomando como referencia a EE.UU., para finalmente analizar el desempeño de la productividad laboral a nivel de los principales sectores. Este análisis servirá para identificar los sectores con potencial para acelerar el crecimiento. En la tercera sección, se señalan las principales intervenciones de políticas y reformas institucionales que se requieren para impulsar la productividad. En la última sección se expondrán las principales conclusiones del reporte.

⁴ Principalmente el sector de ventas minoristas moderno, inmobiliario, telecomunicaciones, entre otros.

⁵ Entre 2000 y 2012 se promulgaron 10 normas laborales que incrementaron la carga laboral, tales como el pago de 2 gratificaciones al año, responsabilidad solidaria para la empresa que terceriza, el arbitraje potestativo, etc. Un caso emblemático de cambio en el entorno laboral se dio en 2001, cuando el Tribunal Constitucional estableció que, frente a un despido arbitrario, el trabajador podía solicitar que se le reponga en su puesto de trabajo.

⁶ Según el Doing Business, entre el 2004 y 2010, una persona debía destinar en promedio 78 días en el trámite de abrir un negocio y debía realizar en promedio al menos 10 trámites distintos.

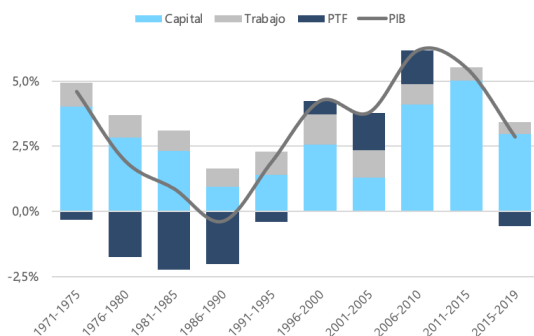
Mapa de productividad y potencial de aceleración del crecimiento

Esta sección intenta caracterizar la experiencia de crecimiento de las últimas 5 décadas de Perú e identificar sus determinantes. En primer lugar, se presenta un ejercicio de contabilidad del crecimiento para determinar cuál ha sido la contribución de la productividad total de factores y de la acumulación de factores. Seguidamente, se realiza un análisis de la productividad agregada mediante un ejercicio de contabilidad de desarrollo usando a EE.UU. como referencia. Posteriormente se procede a evaluar el desempeño de la productividad laboral por sectores y subsectores económicos haciendo uso de datos de valor agregado de las cuentas nacionales.

De acuerdo al ejercicio de contabilidad del crecimiento, la principal fuente de crecimiento de la economía peruana ha sido la acumulación de factores, en particular de capital (Figura 3). En las últimas cinco décadas la economía peruana creció a un ritmo promedio anual de 3,1%. La acumulación de factores contribuyó con 3,5 puntos porcentuales, mientras que la productividad total de factores (PTF) restó en promedio 0,4 p.p.

FIGURA 3.

Perú: Contabilidad del Crecimiento
(Contribución de los factores productivos, promedio)



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales.

Entre los setenta y la mitad de los noventa, la PTF restó puntos al crecimiento y el uso del capital experimentó una tendencia cada vez más decreciente, en una época de profundos y reiterados episodios de crisis económica. Desde mediados de los noventa hasta la primera década del presente siglo,

se registró un uso creciente e intensivo del capital en sectores tales como minería, hidrocarburos, energía e infraestructura que vino acompañado por ganancias de productividad que impulsaron el crecimiento. Sin embargo, en los últimos años el crecimiento se ralentizó, exhibiendo aportes decrecientes y negativos de la productividad.

Durante el período analizado ocurrieron dos regímenes de políticas económicas diferenciados que tuvieron un impacto sustancial en el crecimiento económico. El primero se caracteriza por la acumulación de distorsiones y desbalances macroeconómicos que culminaron con la hiperinflación ocurrida a finales de los 80. Este período se caracteriza por una desaceleración del crecimiento, que promedió una tasa del 1,6%, y un aporte promedio anual negativo de la productividad total de factores de 1,5 p.p. El segundo período, que se inicia a principios de los noventa, se caracteriza por una recuperación económica apuntalada por el proceso de reformas estructurales y, a partir de 2002 y hasta 2012, el súper ciclo de materias primas, que impulsó el crecimiento promedio en los últimos 25 años a una tasa del 4,6%. No obstante, la contribución de la productividad total de los factores fue modesta (0,5 p.p. en promedio), siendo la acumulación de capital el principal motor del crecimiento.

En efecto, entre 1994 y 2001, post programa de estabilización, las autoridades económicas implementaron una serie de reformas destinadas a eliminar las distorsiones de la economía que ayudaron a mejorar el entorno de negocios y favorecer las inversiones. Entre otras cosas, se liberalizó el comercio exterior, se simplificó el sistema tributario, se desreguló el sistema financiero, se abrió la cuenta de capitales de la balanza de pagos, se privatizaron empresas públicas, entre ellas las de provisión de servicios públicos en telecomunicaciones y distribución de electricidad; se promulgó la Ley Orgánica del Banco Central que garantizó su autonomía y prohibió al ente emisor a financiar al Gobierno. Producto de la ola reformista, el crecimiento económico promedio se ubicó en un 4,0%, y empezó a gestarse un proceso de acumulación de capital de la mano del aporte positivo de la productividad total de factores (0,5 p.p.).

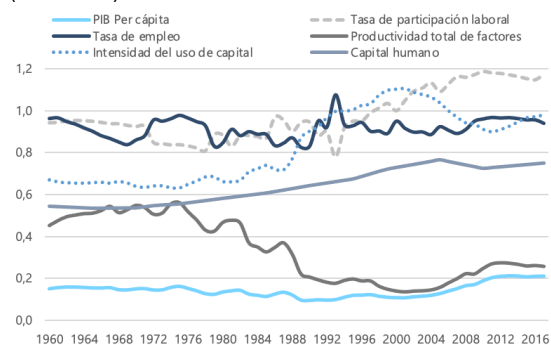
Entre 2002 y 2012 ocurrió el boom de precios de materias primas y los términos de intercambio registraron un crecimiento promedio anual del 8,0%⁷. Durante este periodo, el crecimiento promedio de la economía fue del 5,4% y el aporte de la productividad total de factores fue de 1,2 p.p., uno de los más altos en la historia económica peruana. Según, Castillo y Rojas (2014) los términos de intercambio explicaron el 25% de la tasa promedio de crecimiento de la PTF en la primera década de 2000.

A partir de 2013, empezó a revertirse el ciclo de precios de materias primas, y con ello el crecimiento económico empezó a ralentizarse gradualmente. Durante este periodo, la contribución del capital se redujo y el aporte de la productividad resultó negativo.

El proceso reciente de crecimiento ha contribuido a cerrar la brecha del PIB per cápita. Sin embargo, este proceso de convergencia ha sido modesto y se ha ralentizado desde 2013. En efecto, en 1960 Perú tenía un ingreso per cápita relativo a EE.UU. del 14,9%, ratio que descendió al 9,4% en 1990 como consecuencia de la crisis económica que resultó en el episodio de hiperinflación, y se elevó al 20,9% en el 2017. De modo que el crecimiento de la economía peruana en el último cuarto de siglo ha resultado insuficiente para avanzar de manera importante en el proceso de convergencia (Figura 4).

FIGURA 4.

PIB per cápita de Perú y sus componentes (EE.UU.=1) 1960-2017



Fuente: Penn World Table 9.1

El nivel de ingreso per cápita de los países puede descomponerse en cinco factores: (i) la tasa de participación laboral, (ii) la tasa de empleo, (iii) la intensidad de uso del capital físico, (iii) el capital humano; y (iv) la productividad total de factores (PTF)⁸.

De acuerdo con el ejercicio de contabilidad del desarrollo, la brecha promedio del 85,8% del PIB per cápita de Perú con respecto de EE.UU. desde 1960 no puede explicarse por diferencias en la dotación o intensidad en el uso de los factores de producción. En promedio, en las últimas seis décadas, la participación laboral y la tasa de empleo en el caso peruano equivalen al 90% de las de EE.UU. y a partir de 1994 se comparan favorablemente (un 2,1% más elevadas en conjunto). El trabajador promedio en Perú tiene el 63,9% del capital humano del trabajador típico estadounidense⁹ y labora un 9% más de horas al año. La intensidad del uso del capital es de un 83% respecto de EE.UU., pero en el período 1994-2017 promedia el 100%, luego del proceso de reformas estructurales y la atracción de inversión, en particular, hacia los sectores minero, energético e infraestructura.

La brecha de ingresos entre Perú y EE.UU. se explica fundamentalmente por la baja productividad total de factores en Perú, que equivale en promedio en las últimas seis décadas a 33,5% de la observada en EE.UU., a pesar de la mejora a partir de la década de los 2000. Un ejercicio contrafactual que nos ayuda a entender el rol de la PTF en la convergencia de PIB per cápita entre Perú y EE.UU., es preguntarse qué hubiera pasado si se hubiera cerrado la brecha de PTF que existe entre estos dos países. En 2017, cuando la PTF de Perú equivalió a un 25,8% la de EE.UU., si Perú hubiera logrado cerrar por completo la brecha de productividad con EE.UU., su ingreso por habitante habría sido un 81,1% del norteamericano.

Los resultados del ejercicio de contabilidad de desarrollo mostraron que la productividad total de factores es el principal factor que explica la brecha de ingreso per cápita con respecto de EE.UU. Frente a ello, surge como interrogante si la brecha

⁷ Si se excluye la crisis *Subprime* (2008 y 2009) el promedio se eleva al 11,8%.

⁸ En el caso de la descomposición del PIB per cápita por horas trabajadas, se le debe agregar el número de horas trabajadas promedio por trabajador.

⁹ Valor que llega a un 75% en 2017 y promedia un 73% entre 1994 y 2017.

de productividad observada en Perú obedece a que los recursos productivos se están empleando principalmente en sectores de baja productividad o si la productividad en promedio es baja en todos los sectores. Para esto, analizaremos los datos de producto por trabajador a nivel de sectores productivos. Se realizará una descomposición (Olley-Pakes) del producto por trabajador agregado de la economía en: (i) la productividad media de los sectores y (ii) el grado de “eficiencia” en la distribución del empleo entre los distintos sectores entendida como la correlación que hay entre el nivel de productividad en un sector y el nivel de empleo en dicha actividad.

Para 2019, la productividad laboral agregada de Perú relativa a EE.UU. es del 15,8% (Cuadro 1). Un primer dato que salta a la vista es que todos los sectores registran una baja productividad relativa a EE.UU. En segundo lugar, destaca la muy baja productividad relativa de los sectores agrícola (6,5%)¹⁰, servicios de telecomunicaciones (10,4%) y comercio (11,7%), en los cuales se emplea en

promedio 4 de cada 10 trabajadores (43,2% del empleo total vs. 16,4% en EE.UU.) y cuya productividad laboral promedio es del 7% la de EE.UU. Mientras que los sectores manufactura y otros servicios¹¹ que emplean a poco más de un cuarto del empleo total (25,6% vs. 31,4% en EE. UU.) registran una productividad promedio de 16,8% relativa a EE. UU. En suma, 7 de cada 10 empleos (68,8% vs. 47,8% en EE.UU.) están en sectores cuya productividad es menos de un sexto de la productividad en los Estados Unidos.

En contraste, los sectores de servicios financieros, minería e hidrocarburos y pesca que emplean a tan sólo 2,7% del total de trabajadores del país (vs. 5,3% en EE.UU.), registran una productividad laboral promedio de casi la mitad de EE.UU.

Cabe señalar que, aunque resulte ineficiente que los sectores de muy baja productividad concentren una fracción importante del empleo comparada con

TABLA 1.
Productividad Laboral Sectorial y Agregada 2019. Perú vs. Estados Unidos
 (dólares corrientes a precios internacionales)

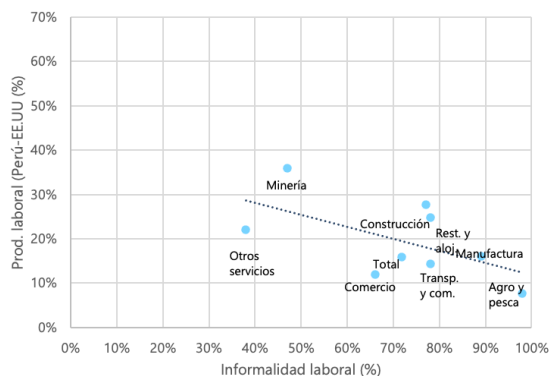
Sector Económico	Perú				EEUU				Productividad laboral relativa Perú-EEUU
	Valor agregado* (millones USD)	Empleo (miles de trabajadores)	Productividad laboral* (miles USD)	Peso (% empleo)	Valor agregado* (millones USD)	Empleo (miles de trabajadores)	Productividad laboral* (miles USD)	Peso (% empleo)	
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	27.219	4.178	6,5	23,7%	136.100	1.362	99,9	0,9%	6,5%
Pesca y acuicultura	2.337	97	24,1	0,5%	39.300	634	62,0	0,4%	38,9%
Extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos	36.205	217	166,9	1,2%	309.500	677	457,2	0,5%	36,5%
Manufactura	56.954	1.905	29,9	10,8%	2.345.800	12.778	183,6	8,6%	16,3%
Electricidad, gas y agua	11.428	62	184,3	0,4%	335.300	544	616,4	0,4%	29,9%
Construcción	29.397	1.079	27,2	6,1%	892.700	9.083	96,3	6,1%	27,7%
Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas	45.237	3.233	14,0	18,3%	2.424.500	20.195	120,1	13,6%	11,7%
Transporte, almacenamiento, correo y mensajería	27.433	979	28,0	5,5%	696.700	5.954	117,0	4,0%	23,9%
Alojamiento y restaurantes	20.147	1.436	14,0	8,1%	668.600	11.801	56,7	7,9%	24,8%
Telecomunicaciones y otros servicios de información	9.094	216	42,1	1,2%	1.127.500	2.784	405,0	1,9%	10,4%
Servicios financieros, seguros y pensiones	22.127	160	138,2	0,9%	1.665.800	6.507	256,0	4,4%	54,0%
Servicios prestados a empresas	22.088	693	31,9	3,9%	2.710.700	22.123	122,5	14,9%	26,0%
Administración pública y defensa	22.652	783	28,9	4,4%	2.639.500	20.523	128,6	13,8%	22,5%
Otros servicios	69.437	2.623	26,5	14,9%	5.441.200	33.980	160,1	22,8%	16,5%
TOTAL	401.755	17.663	22,7	100,0%	21.433.200	148.945	143,9	100,0%	15,8%
Descomposición de Olley-Pakes:									
Productividad laboral sectorial promedio (miles USD)	54,5				205,9				
Ganancia/pérdida de productividad debido a la asignación del empleo (miles USD)	-31,7				-62,0				

¹⁰ Al interior del sector agrícola convive un sector tradicional, de muy baja productividad y cuya producción se orienta principalmente al mercado interno, con un sector moderno, con altos niveles de productividad y uso intensivo de tecnología, y cuya producción se orienta casi exclusivamente al mercado externo. En el Recuadro 1, explicamos más a fondo estas características.

¹¹ Comprenden actividades inmobiliarias, educación, salud, servicios sociales y de asociaciones u organizaciones no mercantiles y otras actividades de servicios personales.

FIGURA 5.

Productividad laboral relativa Perú-EE.UU. vs. Informalidad por sectores 2018



Fuente: INEI, US BLS, Banco Mundial

EE.UU., la reasignación del trabajo tendría un potencial limitado. Si bien existe espacio para ganancias de eficiencia derivadas de una mejor distribución del trabajo hacia sectores de alta productividad, tales como, minería e hidrocarburos, servicios financieros e incluso el sector pesca, estos son intensivos en capital, por lo que no necesariamente podrían aumentar significativamente el empleo (emplean 2,7% del empleo y generan el 15,1% del valor agregado total).

El principal problema de la baja productividad laboral es el bajo nivel de productividad promedio de todos los sectores productivos. Los resultados de un ejercicio contrafactual donde la asignación intersectorial en Perú fuera igual que en EE.UU., manteniendo la productividad promedio de los sectores productivos, indican que el producto por trabajador de Perú se elevaría de 15,8% a 26,4%. Por el contrario, el efecto de aumentar la productividad promedio de todos los sectores, manteniendo la misma eficiencia asignativa, aceleraría la convergencia de 15,8% a 59,8%.

La pregunta que surge naturalmente es qué explica la baja productividad transversal a todos los sectores. Analizando datos de sectoriales de empleo,

identificamos que una de las principales características del mercado laboral peruano es su elevado nivel de informalidad. Según el INEI, en 2018, 7 de cada 10 trabajadores se desempeñaban en un empleo informal¹² y la productividad laboral de trabajos formales (aproximada por la remuneración promedio mensual) equivalía a 3 veces la informal. El sector informal produce 20% del valor agregado total y emplea a más del 70% de los trabajadores a nivel nacional, lo que sugiere que la informalidad es uno de los factores detrás de la baja productividad laboral en Perú.

La Figura 5 pone en evidencia que los sectores con menor productividad laboral son los que registran los mayores niveles de informalidad. Los sectores con los niveles de productividad más bajos comparados con EE.UU. son el agropecuario y pesca (7,6%), comercio (12,0%) y transportes y comunicaciones (14,3%), que coincidentemente registran elevados niveles de informalidad laboral (98%, 66%, y 78%, respectivamente) y además emplean a la mitad de la población económicamente activa (PEA) ocupada (49,5%).

Una característica común de los sectores de alta productividad como sistemas financieros y minería e hidrocarburos es el uso intensivo de tecnología y la presencia de jugadores internacionales importantes que incorporan su *know-how* con estándares internacionales. En el caso del sistema financiero, habría un potencial para desarrollar en la medida que el país exhibe bajos niveles de inclusión financiera tanto en hogares como empresas (al 2017, solo el 43% de los adultos tienen una cuenta bancaria,¹³ el nivel más bajo de Sudamérica) y penetración bancaria (al 2019, el crédito al sector privado representó el 37,2% del PIB, por debajo del 46,2% promedio de Sudamérica¹⁴).

En el caso de la minería, éste es un sector intensivo en el uso de capital que básicamente dirige su producción al resto del mundo, por lo que resulta indispensable la mejora constante de competitividad. Sin embargo, su tejido empresarial está claramente diferenciado entre empresas grandes, fundamentalmente no residentes, con elevada productividad,

¹² De estos, 5 contaban con un empleo informal dentro del sector informal y 2 con un empleo informal fuera del sector informal. El INEI considera que el sector informal se refiere a las unidades productivas no constituidas en sociedad que no se encuentran registradas en la administración tributaria. El empleo informal hace referencia a aquellos empleos que no gozan de beneficios estipulados por ley como seguridad social, gratificaciones, vacaciones pagadas, etc.

¹³ Banco Mundial (2017b).

¹⁴ Según Felaban (Información Macroeconómica y Bancaria de América Latina). No incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

que realizan importantes inversiones en innovación e investigación comparado con el resto de sectores de la economía (es el mayor contribuyente en los flujos de IED); medianas y pequeñas empresas formales que adolecen de un oferta tecnológica e innovadora relevante, y por ende su productividad es mucho menor que las grandes; y firmas informales cuyo aporte al valor agregado total es marginal (3% en 2018) pero que ocupa a casi la mitad (47%) de la PEA ocupada del sector por lo que su productividad es muy baja.¹⁵

El sector manufacturero salta a la vista por su baja productividad y por la heterogeneidad al interior del sector. Entre los establecimientos formales, la productividad laboral de las grandes empresas es casi 3 veces mayor a la de las pequeñas¹⁶. La productividad del trabajo de la rama de industrias metálicas básicas supera más de 5 veces la de la industria textil y de cuero, sector que abarca poco más de un quinto del número de empresas del sector manufacturero, y donde el 87% de los establecimientos del subsector son pequeños.

El sector agrícola es también un sector donde conviven un número pequeño de empresas que han logrado posicionar sus productos en los mercados internacionales con un gran número de establecimientos informales de muy baja productividad, lastrando la productividad agregada del sector (Recuadro 1).

Un caso para resaltar es el del sector de alojamiento y restaurantes que entre 2010 y 2019 aumentó su productividad laboral respecto de EE.UU. en 7 p.p. (de 17,7% a 24,8%)¹⁷, beneficiándose de la mejora y ampliación de destinos turísticos, la puesta en valor de la marca Perú, la ampliación de infraestructura aeroportuaria y hotelera y de restaurantes permitió albergar eventos importantes como los Juegos Panamericanos 2019 y la Reunión Anual del FMI, entre otros. Asimismo, la llegada de visitantes internacionales por negocio o turismo se duplicó en una década, alcanzando los 5,3 millones en 2019. No obstante, la mejora, el potencial del sector aún es muy amplio. Según el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el

Perú tiene el potencial de captar entre 10 a 15 millones de turistas al año.

¹⁵ Su actividad en muchos casos linda con lo ilegal y genera un fuerte daño al medioambiente.

¹⁶ INEI (2018)

¹⁷ Se estimó la productividad laboral sectorial respecto de EE.UU. mostrada en la Tabla 1 para el período 2010-2019.

Recuadro 1. La dualidad del sector agrícola

El sector agrícola ha tenido una rápida expansión en las últimas dos décadas. En 2019, el sector agrícola contribuyó con 7% de la producción total y casi un cuarto del empleo nacional. No obstante, la mayor parte del empleo es fundamentalmente informal (98%). **La productividad laboral relativa del sector es la más baja entre las distintas actividades** (Cuadro 1), representando sólo 4% del sector con mayor productividad, la minería.

Al interior del sector coexisten dos realidades geográficamente diferenciadas.

- (i) **El sector agrícola tradicional de muy baja productividad**, que emplea a la mayor parte de trabajadores de bajos ingresos. En este sector predomina la agricultura familiar y el minifundismo. Las tierras se ubican mayormente en la sierra y algo en la selva. La producción se orienta fundamentalmente al mercado interno y al autoconsumo. La información del Censo Agropecuario de 2012 da pistas de porque la productividad del sector es tan baja. Destacan, primero, el elevado minifundismo: 6 de cada 10 productores agropecuarios poseen tierras con menos 2 hectáreas, 2 de cada 10 entre 2 y 5 hectáreas, principalmente ubicados en la sierra. Segundo, la alta concentración del empleo en la sierra: 6 de cada 10 trabajadores a nivel nacional. Tercero, la mayoría de tierras no tienen títulos de propiedad: el 55% no tiene título de propiedad, de los cuales dos tercios se ubica en la sierra y casi un cuarto en la selva. Cuarto, la poca infraestructura de riego: el 64,8% de la superficie agrícola del país se cultiva solo con agua de lluvia, mientras que el 52% de tierras bajo riego del país se encuentra en la costa. Quinto, el bajo nivel de asociatividad: de cada 100 productores agropecuarios, solo 23 pertenecen a alguna asociación, aunque en la costa llega a 58. Finalmente, el bajo acceso al financiamiento: 9 de cada 100 productores agropecuarios gestionaron un servicio de crédito, aunque en la costa llega a 21.
- (ii) **El sector agrícola moderno, cuya producción se orienta al mercado externo**, cuenta con un nivel relativamente alto de tecnificación, realiza buenas prácticas agrícolas y procesos de certificación internacionales, se concentra en empresas grandes y medianas ubicadas, principalmente, en la costa del país y exhibe una elevada productividad. En la última década y media la superficie cosechada ha crecido a un ritmo del 8,8% por año. En 2019, se alcanzaron las 202 mil hectáreas, que representan sólo el 4,9% del área cultivable a nivel nacional. Nueve de cada 10 hectáreas de superficie cosechada se encuentra en la Costa. Según el censo agropecuario de 2012, los trabajadores remunerados permanentes se concentran en la costa (61,1%) lo que refleja su mayor grado de formalidad. Las exportaciones del sector agrícola constituyen hoy la segunda fuente divisas del país (15,2% de las exportaciones al 2019), de los cuales dos tercios comprenden frutas y hortalizas (Figura a). Según la Asociación de Gremios Agrarios del Perú (Agap) el país ha escalado posiciones en el ranking mundial hortifrutícola, del puesto 36 en 2001 al 13 en 2019, exportando alimentos frescos a más de 90 países en los cinco continentes.

En el periodo 2008-2018, el producto por trabajador de la Costa superaba 5,5 veces el de la Sierra y 4,9 veces el de la Selva (Figura b). En las dos últimas décadas, mientras la participación de valor bruto de producción agrícola bajó en 1,0 p.p., las exportaciones agrícolas más que se duplicaron, pasando del 1,4% al 3% del PIB. Según el Banco Mundial (2017a) entre 2015 y 2017, la PTF del sector agrícola creció en promedio por año un 7,2% en la Costa, mientras que en la Sierra retrocedió en promedio por año un 0,2%.

FIGURA A.

Exportaciones agrícolas (% del PIB)

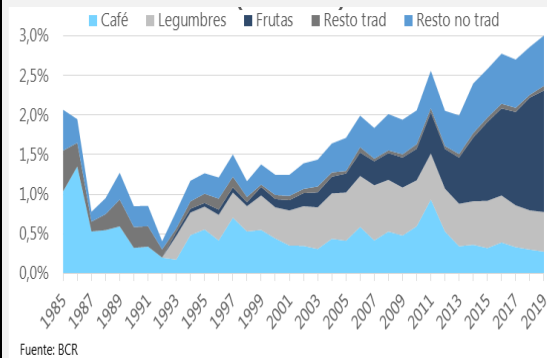
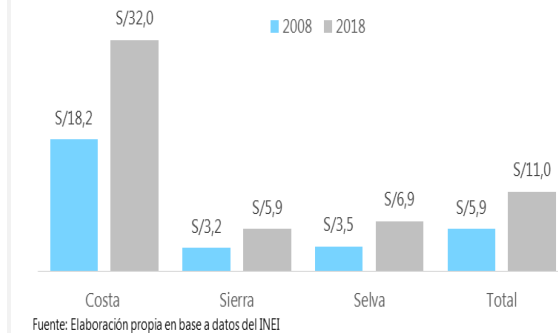


FIGURA B.

Sector agrícola: Producto por trabajador (miles de soles corrientes)



Aparte de las ventajas comparativas del país—la diversidad de climas que permite a las empresas producir en contra estación y a generar altos rendimientos en algunos cultivos—el sector moderno se benefició desde 2006 de un agresivo proceso de inserción internacional, acompañado del levantamiento de restricciones fitosanitarias en diferentes países. Otro elemento clave en la ampliación de la frontera agrícola de la agricultura moderna fue la construcción de grandes obras de irrigación, tales como Olmos, Chavimochic I y II y Majes Siguan I. Según Agap, existen en proceso de ejecución diversos proyectos de irrigación que en los próximos años mejorarían 183 mil hectáreas de tierra e incorporarían nuevas tierras por 258,5 mil hectáreas; entre los que destacan Chavimochic III, Majes Siguan II y Jequetepeque Zaña II.

Otro factor importante para el éxito de la agricultura moderna fue la promulgación de la Ley de Promoción Agraria (LPA) en 2001, que contemplaba un régimen laboral especial y uno tributario por 20 años. En el primer caso fundamentalmente permitía la contratación temporal de trabajadores para el agro. En su prórroga por 10 años (en 2019) la ley incorporó, además, un aumento del jornal del trabajador, y amplió las vacaciones de 15 a 30 días de vacaciones, entre otros beneficios laborales. El lado tributario contemplaba beneficios en términos de una menor tasa de impuesto a la renta (la tasa de 15% del impuesto a la renta de tercera categoría y depreciación del 20% por las inversiones en obras de infraestructura hidráulica y de riego). Adicionalmente, en su prórroga la ley se extendió a los sectores acuícola y forestal. No obstante, a inicios de diciembre 2020 el Congreso derogó la Ley ante la protesta de trabajadores agrícolas del sur y del norte que demandaban la eliminación de los servicios de intermediación laboral, aumento de la remuneración diaria y estabilidad laboral. A finales de 2020, el gobierno promulgó la Ley 31110, del régimen laboral agrario y de incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial que aumentó las rigideces laborales, elevó los costos laborales y realizó modificaciones tributarias escalonadas. El cambio normativo importante en el sector se dejará sentir con mayor fuerza en las medianas y pequeñas empresas poco diversificadas y con menor capacidad financiera.

Cabe mencionar que el marco normativo agrario vigente hasta 2019 sentó las bases del proceso de transformación del sector, incentivando la inversión en tecnologías más sofisticadas de manejos de campo y riego, que contribuyeron a mejorar los rendimientos, y a las mejoras en la cadena logística para la exportación. No obstante, aún hay mucho por avanzar. Por ejemplo, en la capacitación de la mano de obra y en eliminar sobrecostos logísticos (30 horas demora un contenedor en todo su proceso de carga y descarga). Según Mincetur (2016), los costos logísticos de los productos agrícolas representan entre el 20% y el 40% de su valor, porcentajes muy altos en comparación a los de los países con los que compete el Perú. En el ámbito aduanero, la clasificación del Perú en el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial ha empeorado notablemente, cayó del puesto 49 al 83 del 2007 al 2018, principalmente por el

retroceso en los indicadores relacionados a calidad del servicio, trazabilidad, e infraestructura, siendo este último el más crítico.

Las intervenciones de políticas públicas deben abordar varios aspectos. Primero, mejorar la conectividad del campo con las zonas de consumo y/o exportación, reduciendo la brecha de transporte y logística. En especial, deberá procurarse la articulación de la pequeña agricultura a los mercados. Segundo, invertir en infraestructura de riego. Tercero, brindar asistencia técnica e impulsar la asociatividad empresarial para mejorar la generación, disponibilidad, acceso y adopción de tecnologías agrarias. Cuarto, procurar la formalización de la propiedad agraria. Finalmente, generar las condiciones para un mayor acceso a financiamiento de los productores, atacando las restricciones originadas, entre otras cosas por, dificultades para presentar garantías, titulación de propiedad y trámites burocráticos. Todo ellos requieren el trabajo coordinado de diferentes instituciones del Estado.

Identificación de intervenciones, políticas y reformas institucionales para impulsar la productividad

Del análisis realizado en la sección anterior se desprende que la baja productividad es transversal a todos los sectores de la economía. Los altos niveles de informalidad pesan sobre la productividad de los distintos sectores económicos, particularmente el agrícola. En esta sección se identifican algunas intervenciones necesarias para contribuir con el incremento de la productividad y favorecer un crecimiento inclusivo, que acerque a los sectores a la frontera y apuntalen un crecimiento sostenido.

La ola de reformas de los noventa y principios de los 2000 generó cambios en la regulación de los mercados que mejoró el entorno de negocios, atrajo inversión extranjera y redundó en ganancias de productividad. En la última década, sin embargo, surgieron regulaciones que tendieron a aumentar las trabas burocráticas en todos los niveles de gobierno, elevar la rigidez del mercado laboral, reducir los incentivos para la creación de empresas formales, y ralentizar la ejecución de inversiones en infraestructura. Asimismo, hubo muy poco avance

en políticas destinadas a mejorar la calidad de los servicios básicos, tales como educación y salud.

Todo esto afectó la competencia en los mercados, dificultó el acceso a insumos de calidad y estancó el descenso de los niveles de informalidad laboral. Por otra parte, se hizo más evidente el desalineamiento de las habilidades de los trabajadores con las demandas laborales de las empresas. Finalmente, la penetración bancaria avanzó poco con relación a los promedios de la región, incidiendo en la baja inclusión financiera a nivel de hogares y empresas, en particular MIPYMES.

Políticas para promover la competencia

La coexistencia de empresas formales de alta productividad e informales con baja productividad es una característica común a todos los sectores. Un elemento central de esta dualidad es la afectación de los niveles de competencia en diferentes mercados originadas por un entorno donde prevalecen barreras importantes a la entrada, muchas veces a consecuencia de exceso de permisos y licencias, principalmente a nivel municipal, débil institucionalidad, bajo cumplimiento en materia de propiedad intelectual y pocos incentivos a la innovación. Según CAF (2018)¹⁸, los niveles de competencia de Perú se ubican alrededor del promedio de la región, pero por debajo de México, Brasil Panamá, Colombia y con una mayor distancia de los países de la OECD.

¹⁸ Con información del Índice de Competitividad Global elaborado por el Foro Económico Mundial (2017).

Según el Reporte de Competitividad Global 2019, el marco de competencia doméstico del Perú se ubica alrededor del promedio de la región. Sin embargo, la brecha con las economías líderes es amplia, principalmente en dominancia de mercado, lo que indicaría una mayor concentración de empresarial y menor nivel de competencia, en este caso respecto de la mayoría de los países de la región y el líder (Suiza). Este punto es importante en la medida que un mercado más competitivo genera un proceso de reasignación de recursos que favorece el crecimiento de las empresas más productivas en desmedro de las menos productivas, lo que produce un incremento de la productividad agregada (CAF, 2018).

Información complementaria, proveniente de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial, revela que 1 de cada 4 empresas peruanas identifican el trámite de licencias y permisos de negocios como una restricción seria o muy seria, ratio mayor al promedio regional (1 de cada 5). Asimismo, el número de días promedio que le toma a una empresa peruana la obtención de licencias de operación y permisos de construcción es mucho mayor que el promedio regional, constituyéndose en un problema severo para la operación y crecimiento de las empresas, lo que afecta de manera importante a empresas del sector manufacturero y servicios.

Asimismo, CAF (2018) señala que el margen de precios medido por el Índice de Lerner¹⁹ en el sector manufacturero de todos los países latinoamericanos han sido persistentemente mayores que el promedio de la OCDE en las últimas tres décadas. Aunque en el caso peruano el indicador se encuentra en torno al promedio de la región.

El campo donde ha habido un avance notable es respecto de la disminución de barreras a la competencia externa, asociado a la mayor apertura comercial del país sobre la base de las preferencias garantizadas por los acuerdos comerciales suscritos por el país y que ha llevado los bienes y servicios peruanos lleguen a más del 95% de las economías del mundo. Según la Organización Mundial

de Comercio, en 2018 el arancel promedio de Perú era un 1,8%, el séptimo más bajo entre 152 países y las importaciones exentas alcanzaban el 74,3% del total. De otro lado, en la Encuesta de Empresas del Banco Mundial el porcentaje de empresas que identifican las regulaciones aduaneras y de comercio exterior como una restricción seria o muy seria es de 10,6% muy por debajo del promedio regional (19,3%) y global (16,6%).

Políticas destinadas a reducir barreras burocráticas redundarán en menores costos regulatorios y ayudarán a levantar restricciones de entrada del mercado, que finalmente deberían reflejarse en el crecimiento de las empresas, principalmente al sector comercio, servicios y manufactura, que al 2018 abarcaban el 94,4% del total de empresas peruanas. Por ejemplo, el Banco Mundial estimó que si el sistema de licencias de funcionamiento de Perú fuera igual al de Chile se generaría un ahorro de USD 75 millones. Por su parte, Indecopi (2019) estimó que el impacto económico de la eliminación voluntaria y la no aplicación de más de 6.400 barreras burocráticas²⁰, representó un ahorro de S/. 104 millones (USD 32 millones) a ciudadanos y empresas durante 2018. El análisis muestra que un 82% de las barreras burocráticas afecta la competencia en sectores clave para el desarrollo de la economía local y las ciudades, tales como transporte, manufactura, servicios públicos y construcción.

Una herramienta clave para desburocratizar el Estado es llevar a cabo una política continua de simplificación y digitalización de trámites, que mejore la eficiencia de la provisión de servicios por parte de Estado y a la vez lo acerque al ciudadano.

¹⁹ Definido como el porcentaje del margen de ganancia sobre el precio final. Un valor elevado del indicador refleja un menor nivel de competencia.

²⁰ Indecopi (2019) divide a las barreras burocráticas en barreras de requerimiento que involucran costos directos a la empresa como pago de tasas, requerimientos administrativos y de inversión; y barreras de impedimento, que acarrearán costos indirectos, tales como los plazos mayores a los legales, o determinadas prohibiciones parciales o totales.

Acceso a insumos de calidad

El análisis de la productividad requiere una mirada al tejido empresarial y las relaciones con los proveedores de insumos, tanto empresariales (asociatividad de empresas, acceso a insumos internacionales) como públicos (infraestructura). La provisión de insumos de calidad desde el exterior está facilitada por el alto grado de apertura comercial que tiene el país.

Un elemento transversal a todos los sectores y regiones del país que limita las ganancias de productividad es la elevada brecha de infraestructura. De acuerdo con el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, en 2018 Perú se ubicó en el puesto 83 de 160 países y el séptimo entre los 10 países de Sudamérica. Asimismo, en el pilar de infraestructura del Índice de Competitividad Global de 2019, Perú se ubica en el puesto 88 de 141, y evidencia su peor desempeño en conectividad de caminos (puesto 102) y calidad de la infraestructura de transporte (puesto 110).

Según BID (2020), la brecha de acceso básico de infraestructura de corto plazo a 5 años asciende a USD 35.500 millones (15,5% del PIB), concentrado principalmente en sector transportes (30,7%), saneamiento en particular rural (25%) y salud (23%). Mientras la de largo plazo a 20 años²¹ sería USD 110.000 millones (48,8% del PIB).

En los últimos años, la ejecución de las grandes obras de infraestructura avanzó muy poco, debido a casos de corrupción, interferencias a lo largo de la obra, lentitud en proceso de expropiación de inmuebles, entre otras cosas²². Con el objetivo de generar un avance más significativo, se requieren avances en simplificación de otorgamientos de permisos, en particular a nivel de gobiernos locales, agilizar el proceso de compra y expropiación de

predios, así como de liberación de interferencias, transparentar la información de costos finales de las obras y estandarizar los contratos de Asociación Público Privada, entre otros (Perú Compite, 2020).

Resulta claro que en la problemática expuesta el Estado tiene un rol clave, implementando políticas que faciliten la generación y ejecución de proyectos de inversión, que fomente la mejora continua del clima de negocios, y que, adicionalmente, el Estado en todos sus niveles realice una gestión adecuada de los recursos fiscales en un entorno que promueva la rendición de cuentas y el monitoreo ciudadano. Hoy en día un elemento importante en una reforma del Estado es la mayor digitalización. El uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden servir de herramientas para mejorar el diseño e implementación de políticas públicas.

Los requerimientos de infraestructura y logística de transporte para asegurar conectividad de centros de producción con el mercado con el objetivo de mejorar la competitividad del país resultan cruciales, en particular, para potenciar los sectores agropecuarios, minero y manufactura. El sector telecomunicaciones también tiene mucho potencial de crecimiento en el uso de tecnologías de la información y la comunicación si se mejora la infraestructura en conexión digital²³.

Uno de los elementos claves para la mejora de la productividad en sector agrícola es resolver el problema de baja calidad de insumos productivos. En particular, es importante avanzar en la ejecución de obras de infraestructura que mejoren la conectividad de los centros de producción con los de consumo y/o exportación, junto con la construcción y mejora de infraestructura de riesgo a gran y pequeña escala.

²¹ En los casos de agua y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, aeropuertos y educación la brecha de acceso toma como *benchmark* la mediana de los países de la OECD. En el caso del transporte ferroviario donde la referencia son países de la Alianza del Pacífico como México y Colombia. Para las carreteras, riego y salud se toma al grupo de países de ingreso medio alto (IMA) e ingresos medio bajo (IMB).

²² En 2019, Perú presentó el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, que prioriza 52 proyectos, entre los que destacan las Líneas 2 y 3 de la Red Básica del Metro de Lima y Callao, la Longitudinal de la Sierra tramo 4, el anillo vial periférico de Lima y Callao, el programa de infraestructura vial para la competitividad regional-Proregión y la ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, que en conjunto representan una inversión de USD16.000 millones.

²³ Según CAF (2015) el Perú presenta un desarrollo limitado, ocupando el séptimo puesto en Sudamérica, evidenciando las mayores brechas con el promedio de América Latina y el Caribe en digitalización de la producción, factores productivos y conectividad.

Empleo e informalidad.

La asignación del factor trabajo se ve afectada por rigideces y costos regulatorios que desincentivan la contratación de empleo formal. Adicionalmente, si las habilidades la mano de obra no están alineadas con los requerimientos de las empresas, esto constituye una barrera para la expansión de las empresas y la creación de empleo formal.

El exceso de regulación laboral y de procesos administrativos en Perú promueve la informalidad y reduce la productividad. En el Reporte de Competitividad Global 2019, Perú ocupa el puesto 134 de 141 países en prácticas de contratación y despido de trabajadores. Más de la mitad de las normas vigentes se promulgaron entre 2008 y 2014. La legislación laboral comprende cerca de 140 normas desarrolladas en casi 1400 páginas y más de 2000 artículos. Resulta muy difícil que las pequeñas y medianas empresas puedan cumplir la vasta y diversa normatividad laboral (Jaramillo, 2017). Un caso emblemático de reforma laboral se dio en 2001, cuando el Tribunal Constitucional estableció que, frente a un despido arbitrario, el trabajador podía solicitar que se le reponga en su puesto de trabajo²⁴. Según Jaramillo (2017) la sentencia del Tribunal Constitucional generó un fuerte desincentivo a la contratación a tiempo indefinido. Estima que para 2015, se hubieran contratado más de 900 mil trabajadores a tiempo indefinido adicionales en ausencia de la reforma, representando una pérdida de ingresos para los trabajadores cercanas a S/. 6.100 millones (USD 1.906 millones).

Según CAF (2018) otro aspecto a destacar es la relación entre regulaciones de protección del empleo y fiscalización, en el caso del Perú se evidencia moderados niveles de protección del empleo con un bajo esfuerzo de fiscalización²⁵, lo que lleva a que no todas las empresas operen bajo los mismos estándares. Este hecho se evidencia en el caso

del Perú en las diferentes “reglas” con las que trabajan las empresas formales e informales.

Si bien resulta indispensable una política para reducir las rigideces, se requiere un mayor equilibrio entre la protección de los trabajadores y la creación de empleo. En teoría, la flexibilización y facilitación de la movilidad laboral, debería reducir los costos de contratación y despido, lo que junto con la reducción de costos no salariales debería fomentar un mayor empleo formal que redundaría en el incremento de la productividad (Banco Mundial, 2016). No obstante, políticamente, estas reformas son muy difíciles de llevar a cabo, particularmente en ausencia de redes adecuadas de protección social y alta informalidad. Es por ello que se requiere fortalecer los esquemas de seguro de desempleo que protejan a los trabajadores en las transiciones entre trabajos.

La regulación excesiva incrementa los costos de formalización, 7 de cada 10 trabajadores son informales, la productividad laboral del trabajador peruano equivale al 15,8% la de su par estadounidense y la baja calidad educativa de la mano de obra²⁶ junto con la desconexión entre la demanda y oferta laboral²⁷ se refleja en las limitadas habilidades de esta. Una muestra de este desalineamiento es que en 2019 el 54,8% de los trabajadores con educación superior no estaban adecuadamente empleados y, para 2012, el 31% de la población adecuadamente empleada estaba sobreeducada para su puesto de trabajo (Manrique, 2017).

Finalmente, hay que tener en cuenta que los trabajadores informales se encuentran marginados del sistema de protección social, como se hizo patente en los peores momentos de la crisis sanitaria generada por el COVID-19. La protección social tiene tres grandes ejes, el acceso a pensiones, el acceso a seguro de salud y el contar con un seguro contra

²⁴ Las leyes laborales contemplaban que ante un despido arbitrario el empleador debe pagar al empleado una indemnización de 1,5 sueldos por año con un máximo de 12 sueldos, pero en ningún caso contemplaba la reposición del empleado.

²⁵ Como se mencionó anteriormente, el esfuerzo de fiscalización se hace principalmente en empresas grandes y visibles, lo que reduce el costo de fiscalización para la autoridad, pero eleva los costos esperados de las empresas formales y tiende a cero en el caso de las empresas informales.

²⁶ Tomando en cuenta los resultados de las pruebas PISA entre 2009 y 2018, el Perú fue el país que registró la mejora más importante en la región. Sin embargo, sus niveles siguen siendo muy bajos. En el caso de lectura, el 54,4% de los estudiantes no llegan a la línea base, 60,3% en matemáticas y 54,5% en ciencia.

²⁷ Según el WEF (2019), el Perú se ubica en el puesto 102 de 141 en habilidades de los graduados universitarios de acuerdo a las necesidades de empresas y 114 en el grado de facilidad de las empresas para encontrar trabajadores calificados.

shocks al ingreso. En 2019, solo el 35,7% de la PEA ocupada nacional tenía acceso a un sistema de pensiones, con una alta heterogeneidad en el acceso. Por ejemplo, en el área rural solo el 10,8% accede a un fondo de pensiones, en empresas de 2 a 10 trabajadores es del 25%, y trabajadores independientes no profesionales ni técnicos es del 16,8%.

Respecto al seguro de salud, si bien la cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS) se ha ampliado de manera importante, logrando abarcar al 58,2% de la PEA ocupada. Asimismo, la calidad de los servicios de salud es baja. Si vemos las cifras de seguro de salud pagado por el empleador, encontramos una baja cobertura y fuertes disparidades. El ámbito rural (7,9%) frente al urbano (37,9%); en empresas de 2 a 10 trabajadores (17,7%) frente a la gran empresa (85,2%). Respecto a la seguridad de los ingresos, al 2019, sólo 6 de cada 10 asalariados cuenta con un contrato laboral, pero de esos 6 sólo 2 tiene contrato indefinido. En el caso de los asalariados pobres casi 3 de cada 10 tienen contrato, pero son temporales, mientras que 7 de cada 10 no tienen contrato. La baja seguridad en los flujos de ingresos se traduce en la vulnerabilidad del empleo, que alcanzó el 50% de la PEA ocupada en 2019.

Por tanto, las estrategias para formalizar deben generar una estructura de incentivos (desincentivos) hacia la formalidad (informalidad). Dada la complejidad del problema, se requiere consensos entre trabajadores, empresa y Estado. Salazar-Xirinachs y Chacaltana (citado en Lavado y Yamada, 2021) sistematizaron políticas de formalización en la región agrupándolas en cuatro: (i) simplificación de regímenes tributarios cuyo objetivo aparte de reducir costos a las empresas e incentivarlos a tributar, es un buen mecanismo para la incorporación de trabajadores informales en el sistema de protección social; (ii) transición a la formalidad a través de flexibilización de regímenes laborales y diseño de estructura de incentivos para aumentar la cobertura de la protección social; (iii) capacitación para desarrollo de competencias que permita inserciones laborales de calidad; y (iv) fiscalización laboral.

Para el caso del Perú, Lavado y Yamada (2021) señalan que el sistema tributario es complejo, coexistiendo cuatro regímenes tributarios²⁸ con diferentes tasas impositivas y diferentes niveles de exigencia. Ello genera incentivos a la atomización para no perder los beneficios tributarios o no enfrentar altos costos de administración. Cooper y Cuba (2019) coinciden en señalar que el rediseño y simplificación de los distintos regímenes tributarios básicamente han generado el “enanismo” fiscal, desincentivando el crecimiento de las empresas y limitando el crecimiento de la productividad que aumenta con el incremento de la escala empresarial. Por ello uno de los ejes centrales de intervención debería ser la unificación gradual de los regímenes tributarios vigentes. Un nuevo régimen general debería ser progresivo. Lavado y Yamada (2021) recomiendan reducir costos laborales, la reducción parcial de impuestos por la contratación formal y mejorar el acceso al sistema de protección social. Otro ámbito de intervención debe enfocarse en la simplificación de la normativa laboral, así como brindar incentivos para la formalización de trabajadores independientes.

Por último, se requiere intervenciones que mejoren las habilidades de la fuerza laboral, el alineamiento de la formación superior universitaria y técnica con las necesidades del mercado. Ampliar de manera efectiva el sistema de protección social lo que, junto con una mejora en la fiscalización de los derechos laborales, aumentaría los incentivos a la formalización. Es evidente, que estas medidas requerirán un aumento del gasto público, por lo que un tema paralelo pero muy importante a discutir es el aumento de ingresos permanentes que deberá implementarse en los próximos años para preservar la sostenibilidad fiscal.

Mejorar el acceso al financiamiento

En la última década el crédito del sistema financiero al sector privado se ha multiplicado por 2,7 veces, logrando que al 2019 alcance el 37,2% del PIB, en un entorno en el cual el PIB creció a una tasa promedio anual del 4,5%. No obstante el avance, aún

²⁸ El régimen único simplificado (NRUS), el régimen especial del impuesto a la renta (RER), el régimen Mype tributario (RMT) y el régimen general (RG).

la penetración bancaria se encuentra muy por debajo del promedio de la región²⁹. La profundización financiera tiene al crecimiento económico como condición necesaria pero no suficiente, debido a que otros factores, tales como, las características del tejido empresarial y condiciones socioeconómicas de los hogares también lo determinan. Así, por ejemplo, la elevada informalidad productiva y laboral, se traduce en una baja inclusión financiera tanto para empresas y personas, eleva las tasas de interés por el mayor riesgo. A su vez restringe la contribución del sistema financiero al crecimiento económico y a la productividad y competitividad.

Según el MEF (2019) la baja inclusión financiera obedece a 5 factores: (i) la demanda de servicios financieros así como las competencias y capacidades financieras de la población son bajas; (ii) la cobertura nacional de la oferta de servicios financieros es limitada e inadecuada; (iii) el mercado financiero funciona en un entorno donde subsisten diversas fricciones, tales como elevados costos de información, limitada transparencia, inadecuadas conductas de mercado, un marco normativo que tarda mucho en adaptarse al entorno y restricciones a la competencia; (iv) la expansión de la cobertura de servicios financieros se limita debido a la insuficiente infraestructura digital y de telecomunicaciones; y (v) subsisten mecanismos de articulación débiles entre diversos actores del sector público y privado.

En cuanto al financiamiento empresarial, según MEF (2019) entre 2013 y 2018 se incorporaron al sistema financiero casi 630 mil micro y pequeña y mediana empresas (MIPYME). Sin embargo, algo que caracteriza el mercado de crédito es la coexistencia de fuentes formales e informales. Así, según la SBS, en 2014 más de la mitad de aquellos que solicitaron un crédito recurrieron a una fuente de financiamiento fuera del sistema formal, entre los que destacan los familiares y amigos, comercios y proveedores de mercaderías o insumos y prestamistas. En el ámbito rural, las fuentes sustitutas al crédito formal alcanzan al 60% del total. MEF (2019) señala que el acceso al crédito formal se encuentra limitado por el lado de la demanda por la falta de ingresos, la ausencia de garantías y los bajos niveles de educación financiera.

La literatura identifica fallas de mercado que afectan al sistema financiero, problemas de selección adversa y riesgo moral incrementan los costos privados y elevan los riesgos de las operaciones de crédito para los bancos, aunque estos problemas se resuelven parcialmente con las tasas elevadas que se les cobra a las microempresas (CAF 2011). El avance de las microfinanzas en Perú ha sido muy relevante en los últimos años. Sin embargo, la cobertura rural es aún muy baja. Sectores con alta proporción de microempresas, principalmente informales, como servicios, comercio e incluso manufactura, requieren intervenciones diferenciadas. Se debería priorizar la atención de aquellas Mypes que tienen menor acceso financiero, pero tienen potencial para competir en el mercado y expandirse (León, 2017). Asimismo, se requiere seguir impulsando el diseño de productos financieros alineados a las necesidades de las Pymes y microempresas como garantías parciales, ampliación de los fondos de garantía, entre otros. Asimismo, se requiere impulsar políticas de asistencia técnica destinadas a mejorar la educación financiera.

Comentarios finales

La principal fuente de crecimiento de la economía peruana ha sido la acumulación de factores, en lugar de ganancias sostenidas de productividad. A pesar de la aceleración del crecimiento de las últimas décadas, el proceso de convergencia ha sido limitado. La brecha de ingresos per cápita con EE.UU. continúa siendo una de las más altas de la región.

La brecha de ingresos per cápita entre Perú y EE.UU. se explica fundamentalmente por la baja productividad total de factores. En 2019, la productividad laboral agregada de Perú relativa a EE.UU. fue de apenas 15,8%. La baja productividad laboral es transversal a todos los sectores productivos. No obstante, destaca la muy baja productividad de los sectores agrícola (6,5% de aquella de EE.UU.), servicios de telecomunicaciones (10,4%) y comercio (11,7%).

²⁹ Al 2019, el crédito al sector privado se ubica por debajo del 46,2% promedio de Sudamérica, según Felaban. Dato que no incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

Uno de los principales factores detrás de la baja productividad laboral es la elevada informalidad de la mano de obra en todos los sectores productivos. En 2018, 7 de cada 10 trabajadores se desempeñaban en un empleo informal y la productividad laboral de trabajos formales equivalía a 3 veces la informal (aproximada con la remuneración promedio mensual).

Los sectores de alta productividad como el minería y servicios financieros, se caracterizan por el uso intensivo de tecnología y la presencia de jugadores internacionales. Sectores con potencial exportador como la agricultura y los servicios requieren especial atención. En el caso agrícola, se debe reducir la brecha de infraestructura de riego, transporte y logística. Asimismo, se beneficiarían de asistencia técnica, impulso de políticas de asociatividad empresarial, acceso al financiamiento y avance en el saneamiento legal y físico y la formalización de la propiedad agraria. En el caso de los servicios, los esfuerzos para su mayor internacionalización contribuirán positivamente en la diversificación y le agregarán valor a la oferta exportable de bienes.

Políticas destinadas a reducir barreras burocráticas redundarán en menores costos regulatorios y ayudarán a levantar restricciones a la entrada del mercado, que finalmente deberían reflejarse en el crecimiento de las empresas.

El cierre de la brecha de infraestructura levantaría una de las principales limitaciones al crecimiento de la productividad. Se requiere avanzar en la ejecución de proyectos, en particular, de transporte para asegurar conectividad de centros de producción con el mercado y de logística

La flexibilización y facilitación de la movilidad laboral, debería reducir los costos de contratación y despido. Junto con la reducción de costos no salariales, esto debería fomentar un mayor empleo formal que redundaría en el incremento de la productividad (Banco Mundial, 2016). Las intervenciones deben atener un enfoque integral. Por un lado, debería establecerse un consenso para adecuar el régimen laboral vigente, y rediseñar y simplificar los distintos regímenes tributarios.

Se requieren intervenciones que mejoren el desarrollo de habilidades de la fuerza laboral, el alineamiento

de la formación superior universitaria y técnica con las necesidades del mercado. Ampliar de manera efectiva el sistema de protección social lo que, junto con una mejora en la fiscalización de los derechos laborales, aumentaría los incentivos a la formalización.

A pesar de los avances, la profundización financiera de Perú es más baja a la que le corresponde a su nivel de ingresos. Las intervenciones de política deben apuntar a aumentar el acceso a servicios financieros, particularmente a las empresas medianas y pequeñas.

Referencias

- Banco Mundial (2016). Productividad, competitividad y diversificación productiva. Documento elaborado para el proyecto Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral. CIES
- Banco Mundial (2017a). Tomando impulso en la agricultura peruana: Oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2017b). The Global Findex Database 2017. Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution.
- BID (2020). Como acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: Perú.
- CAF (2018). Reporte de Economía y Desarrollo: Instituciones para la productividad.
- CAF (2011). Reporte de Economía y Desarrollo: Servicios Financieros para el Desarrollo: promoviendo el acceso en América Latina.
- CAF (2015). El ecosistema y la economía digital en América Latina.
- Castillo, Paul y Y. Rojas (2014). Términos de intercambio y productividad total de factores: evidencia empírica de los mercados emergentes de América Latina. Revista de Estudios Económicos 28, pags. 27-46. Banco Central de Reserva del Perú.
- ComexPerú (2020). Las micro y pequeñas empresas en el Perú Resultados en 2019.
- Cooper, C y Cuba, E. (2019) Reforma para la reducción de la informalidad laboral y el aumento de la productividad. Estudio elaborado para la Cámara de Comercio de Lima.
- IMF (2021). World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries. Apr. 2021
- Indecopi (2019). El impacto económico de la imposición de las barreras burocráticas en Perú, 2018. Observatorio de Mercados, año 13, nro. 38.
- INEI (2014). Características socioeconómicas del productor agropecuario en el Perú. IV Censo Nacional Agropecuario
- INEI (2018). Perú: Estructura Empresarial, 2018
- Jaramillo, Miguel, J. Almonacid y L. de la Flor (2017). Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001. Avances de Investigación, 30. Grade.
- Jaramillo, Miguel y H. Ñopo (2020). El impacto del covid-19 sobre la economía peruana. Economía, vol 17, nro. 51, sep-dic 2020. UNAM.
- Jiménez, Félix (2018). Capacidad productiva cambio técnico y productividad: estimaciones alternativas del producto de largo plazo. Documento de trabajo 454. Departamento de Economía PUCP.
- Lavado, Pablo y G. Yamada (2013). Fear of labor rigidities: The role of expectations on employment growth in Peru. Documento de Discusión 13/16. CIUP

- Lavado, Pablo y G. Yamada (2021). Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad. Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno. CIES
- León, Janina (2017). Inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Perú. Experiencia de la banca de desarrollo. Documentos de proyectos. Cepal
- Loayza, Norman (2016). La productividad como clave del crecimiento y el desarrollo en el Perú y el mundo. Revista de Estudios Económicos 31, pags. 9-28. Banco Central de Reserva del Perú.
- Lozada, Humberto (2019). Diversificación, crecimiento y productividad: un estudio a nivel de firmas manufactureras peruanas. CIES
- Manrique, G. (2017). Los retornos de la sobreeducación en el Perú. En G. Yamada & P. Lavado (eds.), Educación superior y empleo en el Perú: una brecha persistente. Lima: Universidad del Pacífico.
- MEF (2019). Política Nacional de Inclusión Financiera. DS N°255-2019-EF
- Mincetur (2016). Presentación de los resultados del estudio "Análisis integral de la logística en el Perú de 5 cadenas de exportación. https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/facilitacion_comercio_exterior/Analisis_Costos_Logisticos_5cadenas.pdf
- OECD (2015). Multi-dimensional Review of Peru. Volume 1. Initial assessment
- OECD (2016). Multi-dimensional Review of Peru. Volume 2. In-depth analysis and recommendations
- Pascó-Font, Alberto y J. Saavedra (2001). Reformas estructurales y bienestar. Una mirada al Perú de los noventa. Grade
- Perú Compite (2020). Informe de Competitividad 2020.
- Produce (2020). Las MIPYME en cifras 2019.
- WEF (2019). Reporte de Competitividad Global.
- Yamada, Gustavo, R. Montero de la Piedra (2008). Desempleo, pobreza y estrategias de protección social: Perú 1998-2005. Documento de Discusión 08/03. CIUP
- Yamada, Gustavo, JF Castro y JL Bacigalupo (2012). Desigualdad monetaria en un contexto de rápido crecimiento económico: El caso reciente del Perú. Revista de Estudios económicos 24, 65-77.



caf.com
[@AgendaCAF](https://twitter.com/AgendaCAF)
investigacion@caf.com