

La Economía Peruana: Logros y Retos¹

I. Antecedentes

El Perú fue en la última década una de las cinco economías con mayor crecimiento en el mundo. Entre los años 2005 y 2010 creció a una tasa anual promedio superior al 7%, siendo en este período la tercera economía de mayor crecimiento, sólo después de China e India. En el mismo lapso, la pobreza se redujo más de 14 puntos porcentuales (de 48.7% en 2005 a 34.8% en 2009 de acuerdo a las cifras oficiales y con una casi segura reducción significativa adicional en 2010).

Dentro de este contexto aparentemente favorable, los resultados de la primera vuelta de las elecciones en el Perú sorprendieron a muchos. Lo que se avizoraba como una contienda con poca volatilidad, donde los candidatos que lideraban las encuestas se habían mantenido en esa posición durante meses, cambió de manera dramática las últimas semanas. Ollanta Humala, el candidato que proponía los cambios más sustantivos al modelo económico, obtuvo alrededor de 31.7% (vs. 30.6% en el 2006) y debe enfrentar en segunda vuelta a Keiko Fujimori, quien obtuvo 23.5% (un nivel muy similar al 24.3% de Alan García en el 2006).

La sorpresa es aún mayor si se considera que los candidatos derrotados venían precedidos por una importante reputación y antecedentes de éxito en la gestión pública y que estaban acompañados por prestigiosos profesionales y expertos. No obstante, la mayoría votante, especialmente la que pertenece a los niveles socioeconómicos C, D y E, se inclinó por opciones, que en opinión de los especialistas, presentaban los mayores riesgos económicos o políticos.

A la luz de los resultados de la primera vuelta electoral, es evidente que las cosas andaban mucho peor que lo que estos indicadores macroeconómicos y sociales indicaban. Si bien hubo una mejora para el promedio de la población, los beneficios del crecimiento han estado desigualmente distribuidos, siendo muy probable que, cuando se considera un número más amplio y comprensivo de indicadores económicos, la segunda administración García (2006-2011) haya sido menos exitosa que lo usualmente aceptado².

¹. Comentarios y sugerencias a Piero Ghezzi (pieroeghezzi@gmail.com) y José Gallardo (jgallardo@pucp.edu.pe).

². Esto implica que algunas instancias del sector público menos expuestas a la supervisión de los analistas hayan funcionado en un estándar bastante menor que el de otras instancias mejor observadas.

En este documento, buscamos explicar las razones económicas consistentes con el resultado electoral así como presentar sugerencias de cambios en el modelo que ayuden a consolidar lo ganado y a enrumbar al Perú hacia el desarrollo económico. Las políticas de estabilización y reformas estructurales de los 90s, combinados con la derrota de la subversión, el aumento dramático de los términos de intercambio y condiciones iniciales favorables explican en gran medida el desempeño económico de las últimas dos décadas. Si se mantuvieran las políticas actuales es muy probable que el crecimiento alto en el Perú durase unos años más (sobre todo si los precios de materias primas continúan altos) pero no hay nada que indique que sería sostenible o que llevaría al desarrollo. En la experiencia internacional abundan casos de países que con cambios relativamente modestos logran un período de importante crecimiento pero que repentinamente se agota si no se hacen mejoras continuas de política económica³.

Los cambios al modelo no tienen que ser dramáticos pero tampoco deben ser cosméticos. En este punto es importante resaltar que hay en el *establishment* peruano una gran reticencia a contemplar cambios al modelo, no solo debido al temor de que abran las puertas a medidas populistas y estatistas que fracasaron rotundamente en el pasado, sino también a la posibilidad de cambios en esquemas tributarios o mecanismos de redistribución que les sean menos favorables.

Posiblemente la mayor debilidad del Perú es la falta de instituciones sólidas. El efecto de la falta de partidos políticos fuertes con la consiguiente volatilidad, fragmentación y caudillismo fue evidente en estas elecciones, pero las debilidades institucionales son generalizadas. Esta característica de la economía peruana es más preocupante si se considera que los altos precios de materias primas implican que una relativa especialización en el sector primario parezca inevitable. Pero para que esos recursos se traduzcan en bienestar generalizado sostenido, y no en un esquema rentista y de corrupción, se requiere precisamente instituciones sólidas.

Condición indispensable para empezar a recomponer las instituciones es el fortalecimiento del Estado, bastante debilitado durante la segunda administración García. Esto ha resultado en un *enforcement* frágil y una política pública deficiente. Ambos problemas han afectado a una gran parte de la población, la cual ha obtenido menores beneficios del crecimiento.

En las siguientes secciones, analizamos el desempeño económico del Perú de los últimos años contrastándose los avances en los indicadores de crecimiento, empleo, productividad y

³. Ver Rodrik (2008).

distribución del ingreso. Posteriormente, analizamos las causas del desigual desempeño de la economía enfatizándose las enormes limitaciones del Estado en la realización de sus tareas centrales, su incapacidad de enfrentar las características más básicas del crecimiento económico y la inadecuada comprensión de los fenómenos de globalización y pobreza. Luego analizamos las implicancias de la dotación institucional sobre una economía primaria como la peruana. Finalmente, planteamos una agenda a partir de tres ejes: la necesidad de una reforma institucional, la relevancia de los sectores actualmente insertados en la economía mundial y el alcance de los cambios necesarios en el aparato productivo para mejorar el empleo, la productividad y la distribución del ingreso.

II. El Desempeño Económico del Perú de los Últimos Años

En la última década, la economía peruana ha tenido una de las mayores tasas de crecimiento en el mundo. En este periodo, se ha consolidado la recuperación ya iniciada en la década del 90 en un contexto de reformas estructurales y de condiciones externas que fueron sustancialmente mejores a las décadas previas. De acuerdo a Hausmann y Klinger (2008), el colapso del crecimiento iniciado a mediados de los 70 se debió a precios internacionales desfavorables y a un inadecuado régimen exportador que causó la caída de la inversión principalmente en los sectores minero y energético, y que se acentuó notablemente en la década del 80 con factores como la denominada Crisis de la Deuda Latinoamericana, la subversión y la gestión de la primera administración García.

En esta perspectiva, la recuperación de la economía peruana desde los 90s debe ser, sin embargo, tomada con cautela. Comparando el período post-reformas estructurales con el prevaleciente en la década del 70, los autores encuentran que la estructura productiva de la economía peruana no ha sufrido modificaciones mayores. Así como la crisis de crecimiento se produjo por la caída de la inversión minero-energética, la recuperación del crecimiento está íntimamente vinculada a la recuperación de la inversión en estos mismos sectores. En contraste, una economía similar como Malasia, ha pasado por un importante proceso de transformación, reducido su dependencia de exportaciones de recursos naturales, aumentado la gama de productos exportados y centrado su crecimiento en sectores donde el valor agregado es mayor (Porter; 2009).

Por otro lado, una mirada atenta de la economía peruana en los últimos años sugiere un buen ambiente de negocios, caracterizado por un creciente optimismo y que sustenta una importante dinámica de inversión. Todo esto se ha traducido en una creciente complejidad y sofisticación de

las empresas en el país y mayores tasas de inversión en sectores distintos al minero energético, algunos de ellos también exportadores. La mayor diversificación de sus exportaciones puede generar mayores efectos en el empleo y en el bienestar de una mayor parte de la población.

Varios factores sustentan esta situación de la inversión, entre ellas se puede mencionar las garantías establecidas en diversos mecanismos implementados con las reformas estructurales, los tratados de libre comercio, la sostenibilidad y creciente justeza de la política macroeconómica asociada a la reducción de la vulnerabilidad de la economía peruana a shocks externos, la expansión de la infraestructura vial, el crecimiento de la gama de servicios que abastece a una demanda corporativa cada vez más especializada, las expectativas sobre las condiciones en el mercado mundial para los futuros años, entre otros.

No obstante, los avances de la economía peruana en términos de crecimiento, ambiente de negocios y diversificación de la inversión, existe un conjunto de indicadores que contrastan con los avances en otros aspectos. De un lado, el nivel de la pobreza se ha reducido fuertemente pero de una manera muy desigual si se distingue entre los ámbitos geográficos. De otro lado, la productividad, empleo y distribución del ingreso no muestran un desempeño equivalente al del producto y son precisamente estas tres variables las que tienen un efecto decisivo sobre el desarrollo de un país.

Situación de la Productividad, Empleo y Distribución del Ingreso

Empleo

Entre el año 2001 y 2009, la Población en Edad de Trabajar (PET) –personas entre 15 y 59 años– creció de 18 a 20.9 millones de personas, es decir a una tasa anual de 1.8%. En ese período la Población Económicamente Activa (PEA) creció de 12.5 a 15.4 millones, es decir, a una tasa anual de 2.7%, y mantuvo un número de 0.7 millones de desempleados⁴. En la medida que el empleo ha crecido más rápidamente que la PET, la economía peruana ha logrado resolver el problema del empleo mejor que en la década del 90 donde una parte importante de la PEA migró por falta de oportunidades laborales en el país.

⁴. Ver evolución de ingresos y empleo (INEI; 2010).

Este notable avance se ve atenuado cuando se analiza en detalle la problemática de la calidad del empleo, su persistencia en el tiempo y especialmente su situación luego de 20 años de reformas. Aunque el empleo ha tenido una evolución adecuada en tasas de crecimiento, la situación final (*stock* de empleo de mala calidad) no ha mejorado tanto.

Así, aunque la PEA adecuadamente empleada en términos de horas trabajadas o ingresos creció entre el 2001 y 2009 de 3.7 a 6.6 millones, la población subempleada se mantuvo en niveles superiores a los 8 millones pero distribuidos desigualmente. En la sierra del país, la cantidad de trabajadores subempleados subió de 4.3 millones a 5.0 millones. Los cambios también han sido regionalmente diferenciados. Por ejemplo, mientras que en regiones como Arequipa el porcentaje subempleado descendió de 67% a 42%, en otras regiones como Cajamarca sólo descendió de 81% a 70%.

En lo referente al tamaño de empresa, el empleo en las empresas de 50 o más trabajadores creció en más de 700,000 trabajadores en el período entre 2005 y 2009 (en el que pasó de casi dos millones a casi dos millones setecientos mil). Es decir, un incremento similar al empleo en empresas con menos de diez trabajadores, el cual creció desde niveles más altos (10'087,000 en 2005 y 10'809,000 en 2009). Sin embargo, en el sector público el número de trabajadores con contrato creció de 844,000 a 1'343,000, es decir, representando prácticamente la mitad del crecimiento de las empresas grandes.

Asimismo, entre 2001 y 2009, el número de asalariados en el país creció de 5.1 a 6.8 millones, pero el número de independientes y trabajadores familiares no remunerados creció de 6.1 a 7.1 millones. En esta categoría la heterogeneidad regional también es relevante. En Arequipa uno de cada dos trabajadores es asalariado, mientras que en Cajamarca lo es uno de cada cuatro. Inclusive entre la población asalariada el 2009 solo 3.3 millones de los 6.3 millones de asalariados disponían de un contrato.

Se observan los mismos resultados en lo referente a la Población Económicamente Activa con acceso a seguros de salud y pensiones. Se ha producido un avance en tasas de crecimiento, pero la cantidad de trabajadores sin estas dos características es todavía muy grande. En el Perú urbano, en el año 2000 el 35.7% de la PEA ocupada tenía acceso a un seguro de salud público o privado (52% entre los asalariados y 22% entre los no asalariados). En el año 2009 el porcentaje se había incrementado a 44.8% (59% entre los asalariados y 30% entre los no asalariados).

A pesar de la mejora, los niveles son muy bajos comparados con otros países de la región. De acuerdo con el Panorama Laboral de la OIT (2010), en el 2009 el 86% de la PEA colombiana urbana tenía acceso a un seguro de salud. En 2009 en Uruguay el porcentaje fue 96% y en Chile, en el año 2006, fue 92%⁵.

Asimismo, en el año 2000 el 27% de la PEA ocupada en la zona urbana tuvo acceso a un sistema de pensiones público o privado (47% entre los asalariados y 8% entre los no asalariados). En el año 2009 el porcentaje creció a 32% (51% entre los asalariados y 9% entre los no asalariados). Las diferencias regionales también son importantes aunque no de la misma magnitud con Colombia pero sí con Chile y Uruguay. En Colombia, en el año 2009, el 38% de la PEA ocupada en esta zona tenía acceso a un seguro de salud público o privado, mientras que en Uruguay este porcentaje fue de 68% en 2009 y en Chile 67% en 2006⁶.

Productividad

Diversas estadísticas del producto por trabajador⁷ muestran que el desempeño de esta variable ha sido heterogéneo. La productividad en algunas actividades y regiones presenta niveles muy bajos. En diversas regiones, existe una gran concentración de empleo en las ocupaciones de baja productividad y poca dinámica en el traslado del empleo desde estos sectores a los más productivos debido a que estos últimos tienen una baja capacidad de generación de empleo. Además, los diferenciales de productividad entre actividades suelen ser bastante grandes.

Como ejemplo de estas tendencias, el Gráfico 1 muestra el Valor Agregado Bruto (VAB) por trabajador por actividad económica en dos regiones del país, Arequipa y Cajamarca, cuyas estructuras productivas comparten la característica de incluir las actividades de minería, agricultura y ganadería. Existen varias diferencias evidentes: (i) la productividad media en Cajamarca es bastante baja. La segunda actividad con mayor productividad en esta región – manufactura – tiene un valor agregado medio anual de 12,000 nuevos soles, comparable con el

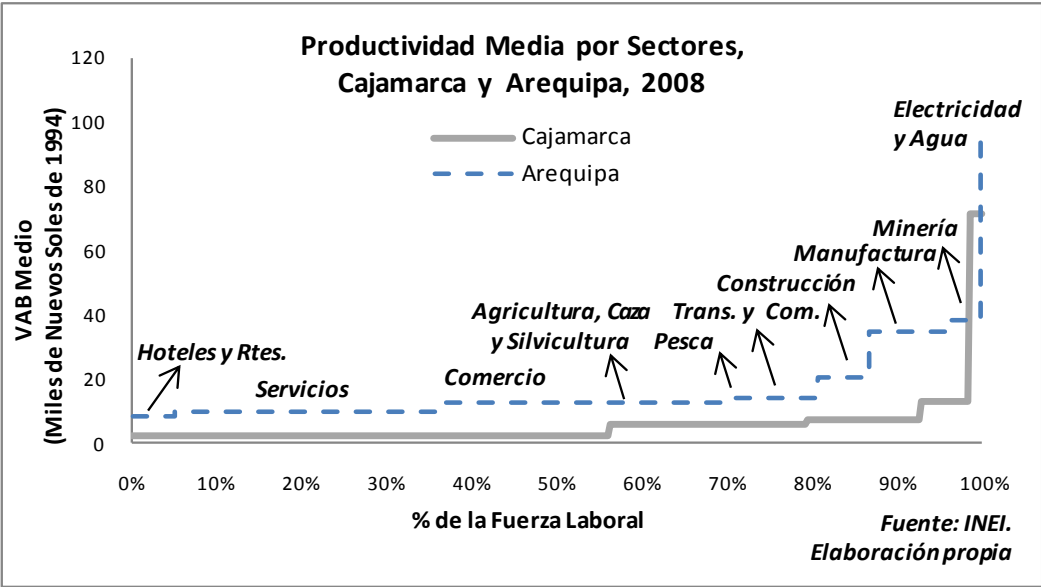
⁵. Las diferencias crecerían si se tomara en cuenta calidad del servicio.

⁶. En Colombia el porcentaje entre los asalariados fue 67%, en Chile 83% y en Uruguay 85%. Entre los no asalariados los porcentajes son Colombia 14%, Chile 27% y Uruguay 35%, mientras que en el servicio doméstico Colombia fue 14%, Chile 43% y Uruguay 44%.

⁷. Las estadísticas del INEI están organizadas en la estimación del Valor Agregado Bruto (VAB) por actividad económica y el empleo por actividad. En general la información de productividad total de factores en la economía peruana es escasa.

sector agropecuario de Arequipa que tiene un nivel de productividad intermedia, (ii) la región de Cajamarca concentra gran parte de la PEA (56%) en su actividad menos productiva que es el sector agropecuario, con un Valor Agregado Bruto medio anual de 2,000 nuevos soles, mientras que en Arequipa la actividad de menor productividad emplea una baja fracción de la PEA y, si bien es cierto que la segunda actividad con menor productividad – el sector servicios – concentra el 31% de la PEA, los sectores agropecuario y comercio - actividades intermedias en términos de productividad - concentran el 34% de la PEA, (iii) en Arequipa no sólo la media es más alta sino que las diferencias de productividad entre actividades son más pequeñas. En contraste, en Cajamarca la actividad minera tiene un VAP medio casi 40 veces la del sector agropecuario, pero representa menos del 2% de la PEA.

Gráfico 1



La evidencia existente sugiere que la productividad en el país, que es *per se* baja en términos de la economía mundial, presenta una importante heterogeneidad entre regiones y al interior de las mismas. La productividad es todavía muy baja en una gran parte de la PEA y con pocas posibilidades de transformación⁸ (otras doce regiones presentan niveles de VAB en el sector agrícola bajos similares a los de Cajamarca). Considerando que no es posible trasladar el empleo a los sectores de altísima productividad como el minero y energético, entonces ésta debe crecer haciendo que los sectores que emplean más sean más competitivos.

⁸. Un ejemplo es la agricultura de autoconsumo.

Desigualdad

La medición de la distribución del ingreso es uno de los aspectos metodológicos más problemáticos en una economía como la peruana. Como han señalado diversos especialistas, las encuestas de hogares, una de las herramientas transversales para el análisis económico, suelen ser adecuadas para el estudio de la pobreza pero no para la medición de la distribución del ingreso. Los hogares de mayores ingresos tienden a no participar en estas encuestas y son los que han tenido mayores cambios en sus ingresos.

En el Perú, existen dos versiones sobre la distribución del ingreso respecto a su nivel y a su evolución en el tiempo. De acuerdo con Yamada y Castro (2006), las estimaciones basadas en las encuestas de hogares, versión más difundida, muestran niveles de desigualdad bajos, que se mantienen en épocas de recesión y se reducen en épocas de expansión: 0.409 en 1997, 0.406 en 2001 y 0.376 en 2004. Estos indicadores interpretados conjuntamente con el crecimiento del producto y la reducción de la pobreza construyen la imagen de una economía de un desempeño notable.

Los autores indican que los coeficientes ajustados por información de las cuentas nacionales son más bien altos, empeoran en las recesiones y se mantienen en la expansión. Es decir, se presenta una situación completamente distinta que muestra una desigualdad muy grande y un desempeño poco satisfactorio, en el cual el crecimiento económico no se distribuye equitativamente y la desigualdad empeora en períodos de crisis. Más específicamente, los indicadores ajustados son sustancialmente más altos que los obtenidos con las encuestas de hogares, situándose, para mediados de la década, en niveles entre 0.55 y 0.60 (Yamada y Castro; 2006, Figueroa; 2010). Consistente con estas mediciones, Mendoza (2011) indica que el crecimiento del PBI per cápita en la reciente década ha sido alrededor del 50% con sueldos y salarios relativamente estables (es decir, con poca variación), lo que sugiere una disminución de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional.

Tomando como referencia los estudios más académicos, se puede señalar la existencia de un desempeño de la economía peruana no tan sobresaliente como el indicado en las cifras oficiales. La desigualdad puede ser también vista a través de otros aspectos, como los que existen en el acceso en las industrias de servicios públicos (Internet, televisión de paga, agua potable y desagüe), bienes públicos (educación, seguridad, justicia, salud) y otros (entretenimiento,

portafolio de bienes durables, conocimiento de idiomas, deportes y entretenimiento). Todo esto determina diferencias en la calidad de vida y en las propias posibilidades de desarrollo futuro de los distintos segmentos de la población.

En suma, los resultados en términos de productividad, empleo y distribución del ingreso no son satisfactorios. De un lado, la productividad media del trabajador peruano es baja y bastante desigual entre regiones y al interior de las mismas. En algunas regiones, los sectores que generan más empleo son precisamente los menos productivos. De otro lado, las variables de empleo han evolucionado favorablemente pero el *stock* final de empleo de mala calidad es todavía muy grande, lo que configura un escenario políticamente complicado teniendo en cuenta que los altos niveles de desigualdad distributiva son persistentes.

III. Causas del Desempeño Desigual de la Economía Peruana

En nuestra opinión, existen por lo menos tres elementos que pueden, en alguna medida, explicar los fenómenos de la sección anterior: (i) el relativo fracaso del Estado en la realización de varias de sus tareas centrales, (ii) su incapacidad de garantizar un funcionamiento institucional consistente con las características más básicas del crecimiento económico y (iii) el diagnóstico erróneo de los efectos diferenciados de la globalización sobre los distintos sectores y regiones del país. En esta perspectiva, estos aspectos habrían causado que un sector significativo de la población pierda confianza en el Estado.

Políticas Públicas

De acuerdo con los principios más básicos de la economía pública, un Estado tiene que garantizar un estándar mínimo de bienestar a sus ciudadanos⁹, y debe asegurar que la provisión de estos mínimos se realice de manera eficiente¹⁰. El análisis de estos dos aspectos en la economía peruana sugiere que el Estado peruano ha realizado inadecuadamente sus tareas más esenciales.

Luego de 20 años de reformas estructurales, se observan cifras inconsistentes con la percepción sobre el creciente desarrollo del país. En lo referente a la educación, por ejemplo, a pesar de que

⁹. Esto en la práctica significa estándares mínimos de ingreso o bienestar, los cuales buscan garantizar un consumo mínimo o el acceso a servicios públicos (electricidad, agua potable, telecomunicaciones), servicios de salud y educación, justicia y seguridad, ingresos con políticas de salarios mínimos, políticas de estabilización, entre otros. En algunas economías se asegura a los trabajadores con seguros de desempleo.

¹⁰. Es decir, debe existir un alto estándar en el diseño e implementación de las tareas de recaudación tributaria y gasto público.

la población en edad de trabajar con educación secundaria creció de 7.9 a 9.2 millones entre los años 2001 y 2009, la evaluación nacional del rendimiento estudiantil en el año 2004 mostró que únicamente el 15.1% de los estudiantes de segundo grado de primaria alcanzaron un nivel de suficiencia en comunicación integral (los porcentajes para sexto de primaria y tercero y quinto de secundaria fueron 12.1%, 15.1% y 9.8%, respectivamente), mientras que sólo el 9.6% alcanzó un nivel de suficiencia en matemáticas (los porcentajes para sexto de primaria y tercero y quinto de secundaria fueron respectivamente 7.9%, 6.0% y 2.9%).

Aunque los porcentajes han mejorado ligeramente en los últimos años, el Perú es todavía uno de los países de Sudamérica con peor desempeño en estos indicadores. Comparaciones globales muestran resultados similares. Por ejemplo, las pruebas de alfabetización PISA (2009) de la OECD aplicadas a jóvenes de 15 años en una muestra de 65 países para evaluar sus competencias en matemáticas, ciencias y lectura muestra al Perú como el penúltimo de la muestra superando únicamente a Azerbaiyán y Kirguistán.

Las implicancias de estos resultados son directas. El desarrollo educativo es un instrumento clave para promover la competitividad y la eliminación de la pobreza. La movilidad social asociada también con las oportunidades generadas por una adecuada educación de los niños y jóvenes reviste un problema más serio aun si se considera los bajos niveles y desigualdad en aspectos como el desarrollo de capacidades físicas, manejo de idiomas, habilidades de socialización, entre otros.

En el tema de salud, los resultados no son mejores. La tasa de desnutrición infantil para niños menores a 5 años descendió de un 25.4% en el año 2000 a 18.3% en 2009. Es decir, en el año 2000, uno de cuatro niños era desnutridos y casi una década después prácticamente uno de cada cinco mantenía esta condición. En la región sierra el indicador se redujo de 38.6% a 30.1%, mientras que en la zona rural la desnutrición en los niños se redujo de 40.2% a 32.8%. Estas cifras son todavía alarmantes si se considera que la desnutrición infantil es uno de los principales determinantes del futuro de un niño.

En lo referente al acceso a los servicios públicos, la evolución de los indicadores tampoco es mejor. En el caso del acceso al servicio de agua potable, por ejemplo, el porcentaje de hogares con acceso al servicio en el país apenas creció de 70.6% en 2003 a 74.1% en 2009. En la sierra, el crecimiento fue de 60.6% a 62.2% y en el ámbito rural el acceso inclusive disminuyó de 38.5% a 36.1%. El

escaso dinamismo de la expansión de este servicio también se observa en Lima Metropolitana donde el acceso creció en el mismo periodo de 87.7% a 90.7% (es decir, en la actualidad poco menos de un millón de personas no tiene todavía un acceso adecuado).

En los servicios de electricidad y telefonía móvil, el crecimiento si ha sido bastante rápido y se ha logrado niveles de acceso y cobertura geográfica adecuados. No obstante, en otros servicios de telecomunicaciones como la televisión de paga e Internet, aunque el acceso ha crecido es todavía muy bajo y desigual (en Internet el acceso en el 2009 fue 23.4% en Lima Metropolitana y 5.4% en el resto del país), sucediendo lo mismo con bienes durables como las computadoras (34.7% en Lima Metropolitana y 15.4% en el resto del país, también en el 2009). Todos estos últimos indicadores también sugieren la existencia de diferencias que, como en el caso de la educación y la salud, tienden a perpetuar la pobreza y la desigualdad distributiva y de estándares de vida.

En lo referente a la pobreza, mientras que en Lima Metropolitana ha caído 60% (de 32.6% a 14.1%), en la sierra rural ha caído sólo 15% y manteniéndose en niveles altísimos (de 77.3% a 65.6%). Pero más allá de estos números, la mejora no ha ido a la par con el aumento de las expectativas de mejoría. De un lado, muchos han dejado de ser pobres estadísticamente, pero todavía se sienten pobres o, dicho de otro modo, el número de cuasi pobres ha crecido. De otro lado, muchos pueden volver a ser pobres de sufrir algún efecto adverso idiosincrático (Chacaltana; 2006) o sistémico (Harrison; 2006). Es decir, muchos hogares siguen siendo potencialmente pobres.

Más aun, si se considera que la crisis de crecimiento del Perú se genera en la segunda mitad de la década del 70 con el desplome de la inversión en minería e hidrocarburos¹¹ y que la disminución de la pobreza está íntimamente vinculada al crecimiento del producto, se puede señalar que existen millones de familias que están esperando salir de la pobreza desde hace más de 30 años, es decir, el período de seis elecciones presidenciales, sin que esto se produzca. Naturalmente, los problemas de persistencia son más graves para aquellos en extrema pobreza.

Estos problemas de la política pública se generan en la incapacidad del Estado de armar una política social que realmente garantice los accesos mínimos a la población y sobretodo de minimizar la ineficiencia del gasto público. Las ineficiencias son causadas por los también

¹¹. Ver Hausmann y Klinger (2008).

persistentes problemas asociados a la disipación del esfuerzo fiscal por empleo partidario, el copamiento político de las instituciones asociadas a la política social, la existencia de esquemas de corrupción, entre otros. Estos problemas son inadecuadamente combatidos en el tiempo debido a la ilusión que crea la aparente bonanza de la economía, lo que confunde a los hacedores de política especialmente en los picos de crecimiento (1985-1987), (1994-1995), (2007-2008) o (2010-2011).

En estos períodos de expansión, el crecimiento de la economía beneficia a una gran mayoría de individuos, pero de manera no sostenible debido a que las condiciones son creadas por situaciones transitorias, sin que se produzcan transformaciones relevantes en la estructura productiva del país, las capacidades de los individuos o calidad de sus instituciones.

Crecimiento Económico y Desigualdad

El vínculo entre el crecimiento y la desigualdad distributiva han sido analizados en las dos direcciones, es decir, cómo la distribución es afectada por el crecimiento económico¹² y cómo la distribución del ingreso afecta el crecimiento¹³. Considerando ambos aspectos, es decir, que el crecimiento económico puede generar desigualdad distributiva y que esta desigualdad puede generar una situación de conflictividad social que afecte negativamente el crecimiento, se hace necesaria la existencia de mecanismos que atenúen los incrementos en los diferenciales de ingreso. Dos de estos aspectos son: (i) un impecable funcionamiento del sector público sobre todo en el tema de corrupción, y (ii) eficacia en la política redistributiva. Como se ha señalado, estos aspectos usualmente no se dan y, combinados con la desigualdad distributiva, crean un entorno de insatisfacción social.

Existe en el Perú el convencimiento por parte de numerosos participantes en el proceso político de que el acceso al sector público es una manera de lograr las condiciones laborales que no se han obtenido en la actividad privada y, en extremo, una manera rápida de enriquecerse. Como se ha señalado, la vida cotidiana del sector público está plagada de casos de corrupción en diversas modalidades (licitaciones y procesos de procuraduría, copamiento del empleo público, favoritismo en la política económica, chantaje a inversionistas, entre otros). Para que estos esquemas sean factibles, los actores del proceso político debilitan deliberadamente las instituciones, todo lo cual

¹². Ver Kuznets (1955).

¹³. Ver Helpman (2006).

no sólo se traduce en enormes ineficiencias, sino también en el descrédito de las políticas y la pérdida de confianza de la población que cotidianamente observa y convive con esta corrupción.

En contrapartida, las poblaciones crean gradualmente mecanismos que llenan los espacios dejados por estas imperfecciones. Una muestra de la debilidad institucional es la problemática del crecimiento de la región de Cajamarca. En esta región, donde existe mucha desigualdad entre actividades productivas, las continuas fallas del gobierno desde la década del 90 en temas ambientales, política social, gestión pública, entre otros, han creado un ambiente de negociación entre la población y las empresas e inclusive entre la población y los distintos ámbitos de gobierno. Como resultado, las empresas mineras existentes han encontrado dificultades para expandir sus actividades, las empresas entrantes han demorado el inicio de operaciones y los gobiernos, local o regional, deben inclusive negociar la construcción de infraestructura y otros programas. Todo esto ha afectado el crecimiento de la región por lo que en el periodo 2002-2008 fue la región de menor crecimiento en el país¹⁴.

Otra muestra clara de la debilidad institucional está relacionada a la apropiación de la renta generada por los recursos naturales. A pesar de que en el Perú el Estado es dueño del subsuelo, existe desde hace varios años el canon en distintas modalidades (minero, gasífero, petrolero, pesquero, hidro-energético y forestal), que básicamente consisten en que el 50% del impuesto a la renta regresa a la comunidad de donde se extrae el recurso. Esto tiene una serie de problemas, incluyendo el hecho de que a raíz del *boom* reciente de precios de materias primas la desigualdad de recursos entre comunidades ha aumentado de manera exponencial.

Pero más allá de las inequidades relacionadas a la existencia del canon, una serie de trabas burocráticas/regulatorias tanto de capacidad de gestión implican que los pobladores de las localidades que reciben canon no sienten los beneficios asociados al *boom*. De resaltar es el hecho que por reglas diseñadas en épocas de recursos escasos y luego de los años de la hiperinflación la mayoría de los ingresos adicionales deben utilizarse en inversión y no en gasto corriente, que es considerado una muestra de dispendio. Esto obviamente genera una serie de distorsiones relacionadas con el hecho que hay recursos para infraestructura física, pero mucho menos para contratar o desarrollar capital humano. Igualmente, los proyectos de inversión efectivamente

14. Ver Mendoza y Gallardo (2011).

realizados tienden a estar sesgados hacia proyectos que no requieren mucho gasto corriente para su funcionamiento.

De otro lado, la política redistributiva ha resultado insuficiente e ineficiente. Las propuestas electorales han identificado segmentos de población desprotegidos (pensión generalizada para la población mayor a 65 años en la propuesta de Humala y luego también tomada por Fujimori) y la necesidad de modificar programas como “Juntos” en el sentido de ampliarlo (posible duplicación hasta llegar a una población beneficiaria de unas 800,000 familias) y mejorarlo, posiblemente vinculándolo a actividades productivas.

Globalización y Pobreza

Un tercer elemento en la problemática de la reforma peruana tiene que ver con la falta de comprensión del proceso de globalización y consecuentemente de lo incompleto de las políticas. Las reformas estructurales se hicieron teniendo como base el principio de ventaja comparativa bajo el cual el país debía insertarse en la economía mundial produciendo aquellos bienes o servicios en los que tenía ventaja a partir de su dotación de recursos. En la práctica, esto significaba la especialización en actividades relativamente intensivas en mano de obra y recursos naturales.

No obstante lo razonable de esta orientación, ha habido una inacción injustificada en lo referente a los impactos de las reformas sobre la distribución del ingreso. Posiblemente, los resultados de la teoría del comercio han sido una explicación. Más específicamente, de acuerdo con el Teorema de Stolper-Samuelson, se esperaba que el efecto sobre la distribución del ingreso de una mayor inserción en el mercado mundial de una economía como la peruana consistiera en la mejora de los salarios relativos. Es decir, la teoría del comercio predecía una mejora en el bienestar de los trabajadores.

Paulatinamente, se han manifestado diferentes problemas conceptuales y prácticos con este análisis. Por ejemplo, Davis y Mishra (2006) muestran que los resultados teóricos del teorema de *Stolper-Samuelson* pueden ser revertidos con pequeños cambios en los supuestos, mientras que Caselli (1999) muestra que aun cuando los supuestos del esquema básico sean adecuados, otros aspectos como los cambios tecnológicos y las diferencias en las capacidades de aprendizaje pueden también modificar los resultados de manera sustantiva.

De otro lado y más relevante, existen inconsistencias entre la minería y el uso de mano de obra para la aplicación del modelo en el Perú. Es decir, el Perú es rico en recursos naturales y debe asignar recursos a los sectores extractivos de acuerdo con su ventaja comparativa, pero la explotación de estos recursos es poco intensiva en mano de obra, el otro factor abundante en la economía.

En el tema de empleo, es clara la desatención desde el comienzo de la reforma de sectores generadores de puestos de trabajo como la pequeña y mediana empresa o como la muy pequeña empresa. Los aspectos de política referidos a estos sectores han recibido recursos muy reducidos y han sido en la práctica secundarios a pesar de que la problemática del desarrollo sea especialmente relevante en estas empresas (problemas de crédito, capacitación, información, entre otros).

La literatura económica reciente muestra, además, aspectos más complejos del fenómeno de globalización, el cual ha causado efectos diferenciados entre regiones productivas¹⁵. Es decir, no sólo se trata de que existen sectores económicos ganadores y perdedores, sino que los impactos son diferenciados por aspectos como la locación. Así, la globalización puede afectar positivamente a los pobres de una región y negativamente a los pobres de otra, aspecto poco considerado en la política pública. Consistente con la problemática peruana, esta literatura muestra que los impactos de la globalización sobre la pobreza son más positivos y relevantes cuando han existido políticas complementarias de ingreso, empleo e infraestructura, y que el bienestar generado es sensible a la existencia de crisis financieras.

La literatura ha mostrado también el poco conocimiento de los aspectos más básicos de la pobreza. En esta perspectiva, Banerjee y Dufflo (2011) sugieren que el problema de la pobreza está asociado fundamentalmente a la carencia de información relevante por parte de los pobres y no a aspectos de racionalidad o falta de pro-actividad de los individuos en esta condición. Otro aspecto de relevancia es las fallas de implementación, es decir, diversas políticas o programas tienden a fallar en su implementación pero los énfasis tienden a ser puestos en otros aspectos (diseño, entre otros). Los autores enfatizan también los problemas de expectativas y la adversidad de precios asociada a la problemática de los mercados incompletos, todo lo cual naturalmente afecta la eficiencia de los numerosos programas sociales.

¹⁵. Ver colección de artículos en Harrison (2006).

IV. Implicancias sobre el Desarrollo

Como se ha señalado a lo largo del documento, el desempeño de la economía peruana no es tan destacado como usualmente se piensa. De un lado, las tasas de crecimiento del producto, el ambiente de negocios existente, la diversificación de las inversiones, y la reducción de la pobreza indican una mejora clara en la economía peruana. De otro lado, otro conjunto de variables relevantes como la productividad, el empleo y la distribución del ingreso muestran resultados menos satisfactorios.

El análisis conjunto de estos indicadores parece ser clave no sólo para entender las percepciones de los ciudadanos y los consecuentes resultados electorales, sino también como predictor de los efectos que la actual evolución de la economía peruana tendrá sobre el desarrollo del país en el largo plazo. Las altas tasas de crecimiento de la economía derivadas de la expansión de industrias extractivas que no son acompañadas por una evolución favorable en otros factores relevantes (educación, instituciones, etc.), no necesariamente serán consistentes con alto crecimiento en el largo plazo. La evolución asimétrica de los indicadores no es trivial para el desarrollo.

Dos ejes de análisis parecen relevantes en la discusión del crecimiento de la economía peruana: en primer lugar, el alcance del problema de la denominada enfermedad holandesa¹⁶ y la heterogeneidad de experiencias de economías abundantes en recursos naturales; y en segundo lugar, el rol de las instituciones, su endogeneidad en el largo plazo y el margen para la política pública.

En el primer tema, algunos economistas creen que el crecimiento de la economía basado en la explotación de recursos naturales es consistente con un menor crecimiento en el largo plazo, con menores incrementos de la productividad y por ende con un menor desarrollo. La evidencia y sustentación de esta vertiente, que señala la existencia de la denominada enfermedad holandesa (y maldición de los recursos naturales) puede ser hallada en Sachs y Warner (1997, 2001).

Esta visión contrasta con otros desarrollos en los cuales el crecimiento de largo plazo de economías con abundancia de recursos naturales no necesariamente es menor. Bravo-Ortega y De Gregorio (2005) muestran que las economías abundantes en recursos naturales que han sostenido

¹⁶. Como es sabido la “enfermedad Holandesa” se refiere al proceso de pérdida de competitividad del sector manufacturero, derivado de lo que ocurrió en Holanda cuando el descubrimiento de un gran depósito de gas en 1959 llevó a la pérdida de competitividad en el sector manufacturero.

tasas de crecimiento altas son aquellas que han tenido simultáneamente mayores niveles de capital humano¹⁷.

También asociado al problema de la denominada enfermedad holandesa, Mehlum, Moene y Torvik (2005) indican la no existencia de la denominada *maldición de los recursos naturales* sino más bien una *maldición de no tener buenas instituciones* cuando se dispone de recursos naturales. Los países con recursos naturales han tenido tasas de crecimiento y nivel de desarrollo altos cuando han tenido instituciones sólidas. Cuando no las tenían, los *booms* de recursos naturales han terminado en menores tasas de crecimiento y en actividades rentistas. Robinson, Torvik y Verdier (2006) muestran el rol de las instituciones en minimizar las ineficiencias causadas por grupos de interés y sectores políticos cuando el valor de los recursos naturales aumenta.

En el Perú, los indicadores de desarrollo humano en regiones mineras como Tacna o Moquegua (más integradas por la infraestructura, mejores niveles educativos y con mayor fiscalización) son mejores que en otras regiones mineras como Pasco o Cajamarca, lo que sugiere, de alguna manera, la relevancia del enfoque institucional. De otro lado, el contraste en el crecimiento en regiones como Cajamarca antes y después del *boom* minero subraya los aspectos positivos de éste.

En el segundo tema, de un lado, Hall y Jones (1999) encuentran que los diferenciales de productividad entre las economías están sólo parcialmente explicados por los diferenciales en tasas de escolaridad y la cantidad de capital por trabajador, y que una parte importante de la varianza es explicada por calidad de las instituciones y de las políticas públicas. De otro lado, en otro influyente artículo, Acemoglu, Robinson y Johnson (2001), encuentran que las instituciones son los principales determinantes del crecimiento de largo plazo de las economías, con orígenes en épocas tan tempranas como la colonización¹⁸. El análisis de estos autores pone en perspectiva los límites del crecimiento que tiene una economía.

¹⁷. Los autores explican de esta manera porque en el largo plazo los países escandinavos presentan ingresos per-cápita sustancialmente más altos que los correspondientes a los países latinoamericanos, aún cuando partían desde niveles similares a los ingresos de Chile y Argentina en 1850.

¹⁸. Las reglas de juego de regiones donde poblaciones europeas se establecieron garantizaron para la gran mayoría la razonabilidad de decisiones de inversión, acumulación de capital humano, etc., lo que contribuyó a su crecimiento de largo plazo y desarrollo. En contraste, con otras colonias donde se establecieron reglas extractivas y las garantías no existieron para la gran mayoría de individuos, el crecimiento de largo plazo fue sustancialmente menor.

Sin embargo, la historia económica contemporánea, consistente con Hall y Jones, muestra la existencia de un margen para que la política pública tenga efectos en el crecimiento. Es decir, la calidad de la política pública puede cambiar, en alguna medida, al crecimiento y las posibilidades de desarrollo. Tres ejemplos donde la actividad pública se fortalece y luego debilita con consecuencias observadas o previsibles en la calidad de las políticas son: (i) en el nivel macro, las reformas estructurales de comienzos de los 90s y su estancamiento en la segunda mitad de la misma década¹⁹, (ii) en el nivel sectorial, la creación y posterior cierre del programa Incagro²⁰, y (iii) también en el nivel sectorial, la creación de una institucionalidad regulatoria en el sector telecomunicaciones a mediados de los noventas, su debilitamiento en el período 1998-2001, su recuperación hacia la mitad de la década pasada y su posterior debilitamiento en los últimos años²¹.

Por ende, considerando la visión de que las economías abundantes en recursos naturales pueden tener perspectivas de desarrollo heterogéneas y no necesariamente negativas y que, a pesar de que las restricciones institucionales ponen límites al crecimiento de largo plazo, existe un margen para la política pública, es posible hacer una agenda para la orientación de la economía peruana en los siguientes años.

V. Agenda

Las opciones políticas que han pasado a la segunda vuelta pueden ser consideradas como los vehículos donde viaja el descontento de una población crítica de la versión más oficial del desempeño de la economía peruana. En este contexto, lo que tiene que producirse es una

¹⁹. Después de tener un fuerte impulso en la primera mitad de la década del 90, la política pública se debilitó en la segunda parte de la década. En ese período, se detuvo la implementación de algunas reformas o se aplicaron las denominadas reformas de segunda generación con un estándar claramente menor.

²⁰. El programa Incagro fue una de las principales innovaciones de política industrial aplicada en el sector agrícola. Creado a fines de los 90s, el programa fortaleció a diferentes grupos de productores mediante externalidades tecnológicas (capacitaciones) y de información determinadas por demanda. No obstante, su importante contribución en el despegue agrícola del país, el programa fue recientemente cerrado.

²¹. Luego de su creación a mediados de la década del 90, OSIPTEL se convirtió en una institución de excelencia en el sector público peruano. A partir de 1998, el debilitamiento del regulador determinó decisiones regulatorias erróneas en su política de interconexión e implementación de los mecanismos regulatorios llevando a un bajo desempeño de la industria y un creciente cuestionamiento del regulador. La recuperación institucional permitió intensificar la competencia y aplicar mejor los esquemas regulatorios con importantes resultados en lo referente a la expansión de la cobertura geográfica de servicios, el crecimiento del acceso fuera de Lima Metropolitana, reducción de precios, entre otros. En los últimos años se ha producido nuevamente un debilitamiento institucionalidad y consecuentemente se ha tenido una menor capacidad de resolver los retos actuales de la industria como son la expansión de los servicios como Internet y la problemática de la calidad de los servicios.

discusión más seria de cómo las opciones políticas finalistas resolverán los problemas de la población, qué se priorizará, cómo se hará, con qué líderes y cuadros creíbles cuentan para realizar estas tareas y qué no se hará.

En las respuestas a estas interrogantes durante los siguientes años, el Perú tiene dos ventanas de oportunidades para el desarrollo que deben tomarse en cuenta. Una es la externa relacionada con el ciclo favorable de materias primas. La segunda es la demográfica dada una población joven con un porcentaje de PEA a población total que todavía va a aumentar.

Para lograr aprovechar estas oportunidades, es necesario hacer algunos cambios al modelo. Al comienzo de los 90s dada la falta de recursos y en general los problemas mayúsculos al crecimiento que enfrentaba la economía peruana era evidente que no había mayor alternativa a las políticas de estabilización y reformas estructurales a las que efectivamente se implementaron. Sin embargo, la situación ha cambiado de manera sustancial. El modelo económico peruano se ha mostrado bastante bueno para crear riqueza (lo que es fundamental), pero no suficientemente bueno para integrar a un número significativo de peruanos que no se sienten participes del crecimiento de riqueza.

Las ideas discutidas enfatizan lo que consideramos relevante dadas las mejoras deseadas en productividad, empleo y distribución del ingreso, pero no pretende ser una revisión exhaustiva de los temas relevantes. Los ejes de los temas discutidos son la reforma institucional dirigida a mejorar la calidad de la política pública²², la inserción en la economía mundial y las complementariedades requeridas para fortalecer en las industrias el crecimiento de la productividad, el empleo de calidad y, deseablemente, la diversificación de las exportaciones.

La reforma institucional y las políticas públicas

La discusión reciente ha estado centrada en la política económica referida a gran inversión y macroeconomía, y no a aspectos fundamentales como la seguridad, justicia, empleo, salud y educación. Esto debe cambiar ya que estos últimos aspectos tienen que funcionar para la mayoría y no ser objetivos secundarios y, en la práctica, prescindibles de la práctica pública. Los efectos de la educación y salud sobre el crecimiento de largo plazo y las posibilidades de desarrollo del país

²². Existen aspectos institucionales claves en lo referente a la organización política, específicamente referidos a los partidos políticos, que no son considerados en esta discusión.

son simplemente enormes. Pero hasta la actualidad la política social no ha estado a cargo de técnicos especializados en el diseño, implementación y evaluación de programas, sino que más bien han estado encargados a los cuadros políticos de los grupos en el gobierno.

En segundo lugar, tiene que existir un mejor balance entre las leyes y normas que las implementan y su aplicación o *enforcement*. En numerosos aspectos el Perú tiene leyes o políticas equivalentes a las de países desarrollados. Sin embargo, existen serios problemas con su aplicación. Esto se produce en la caso de la normatividad general, en la política social, así como en la política comercial, regulatoria, la política de competencia o la política ambiental. Es necesario enfocar parte de los esfuerzos en mejorar la capacidad de implementación o *enforcement*.

En tercer lugar, la dotación institucional del país es todavía modesta. La condición *sine qua non* para mejorar el modelo es cambiar de manera fundamental el Estado. En el Perú, el Estado es sumamente ineficiente tanto a nivel del gobierno central como entes descentralizados. Las instituciones del sector público son instancias de control partidario más que instituciones adecuadas para la transformación del país. Los esfuerzos para tener una burocracia calificada para el diseño e implementación de políticas han sufrido serios reveses. El Banco Central de Reserva es un ejemplo ampliamente reconocida de excelencia institucional que salvo honrosas excepciones (como OSINERGMIN y la SBS) no ha podido extenderse a otros ámbitos.

Tres problemas endémicos y de consecuencias fundamentales derivados de un sector público poco competente en la realización de sus tareas son los errores en la conceptualización de un problema, las fallas de implementación y la falta de articulación institucional. Una burocracia profesional con altos grados de autonomía minimiza estos riesgos. La relevancia de este aspecto es mejor comprendida si se entiende que no hay una receta universal para desarrollarse. Hay lineamientos generales pero en esencia se requiere de un *expertise* local. Muchas de las políticas tendrían que diseñarse por una burocracia calificada pero esto requiere recursos y una visión de Estado típicamente ausente.

En cuarto lugar, las reformas estructurales han generado efectos diferenciados en la población. La reducción de la pobreza requiere crecimiento económico y/o mejora en la distribución del ingreso. Para mantener el crecimiento económico debe tenerse especial cuidado con el ambiente de negocios que costosamente se ha reconstruido, lo que implica desarrollar una política de complementariedades -comercio, infraestructura, innovaciones, empleo calificado- y el desarrollo

de una agenda normativa que refuerce la competitividad del país. El descuido de estos aspectos aunque no tenga efectos en el corto plazo, en el largo plazo llevaría a un empeoramiento del ambiente de negocios por el atraso relativo con respecto a otras economías.

Como los beneficios de los cambios no son inmediatos, se requiere el aumento del esfuerzo público en los programas sociales y mejora en su implementación. De acuerdo con la casuística analizada por Banerjee y Duflo (2011) es posible lograr estas mejoras con ajustes que requieren comprensión del fenómeno de la pobreza. En estos aspectos existen vacíos en las características de los programas sociales que se vienen discutiendo en lo referente a la naturaleza, focalización y administración de los programas.

Debe señalarse que los retos de la economía peruana en materia de diferenciales de productividad trascienden las diferencias actuales. En las últimas décadas, las denominadas revoluciones tecnológicas han planteado crecientes retos de aprendizaje a la fuerza laboral. Políticas públicas incorrectas pueden perpetuar (y acrecentar) las diferencias de productividad entre las economías en el largo plazo.

La Relevancia de los sectores insertados en la economía mundial

En el Perú, el porcentaje de exportaciones no tradicionales como porcentaje del total ha venido cayendo de manera continua durante los últimos años. Luego de haber fluctuado alrededor del 30% en los 90s, habiendo obtenido un pico de casi 35% en 1998, se encuentra en este momento en 21.5%, el nivel más bajo desde 1983²³. La caída en la importancia de exportaciones no tradicionales es un fenómeno que no es exclusivo al Perú. Cárdenas y Levy-Yeyati (2011) reportan una caída de exportaciones manufactureras en una serie de países de América Latina como resultado del aumento dramático en los precios de materia primas (con efectos macroeconómicos similar). Los términos de intercambio del Perú han mejorado alrededor del 60% en los últimos 10 años, liderado por un aumento mayúsculo en el precio de las materias primas que el país exporta.

Es razonable asumir que un componente importante del aumento de precios de materia primas no se revertirá en el corto o inclusive mediano plazo²⁴. Bajo ese supuesto y que las políticas

²³. Cuando se calculan las exportaciones a precios constantes del 2002 se ve un aumento en los volúmenes de exportaciones no tradicionales con respecto a las totales pero en la medida que se espera que el aumento de los precios de materias primas es un fenómeno que no se revertirá en el mediano plazo lo correcto en términos de impacto macroeconómico es hacer los cálculos a precios corrientes.

económicas en el Perú permitan que el crecimiento de exportaciones primarias continúe, el proceso de apreciación del tipo de cambio real sobre el mediano plazo parece inevitable. El BCR, mediante intervención en el mercado cambiario, puede amortiguar el proceso de apreciación cambiaria real y mantener por un tiempo el tipo de cambio en un nivel más depreciado que lo que el mercado sugeriría (algo que es prudente dado la volatilidad de los factores que determinan el tipo de cambio en el corto plazo), pero es muy difícil revertir la tendencia de mediano plazo sin crear grandes desequilibrios macroeconómicos.

Si se acepta la tendencia de apreciación cambiaria es difícil pensar en iniciar un masivo proceso de industrialización. Eso obviamente no significa que no se pueda crear nuevos sectores de exportación o que toda la exportación será minera, sino que es muy probable que el crecimiento marginal se dé en sectores que de alguna manera serán extensión del sector primario.

La reducción en la participación del sector manufacturero no es *per se* negativa. No obstante la relevancia del conocimiento inherente a la producción industrial, el sector manufacturero no debe necesariamente ser privilegiado sobre otros sectores como el agrícola o el sector servicios. El problema crucial es que el sector minero, que esta al centro del boom de exportaciones tradicionales genera relativamente poca demanda de mano de obra y puede retroalimentar hacia problemas institucionales.

De un lado, Williamson (2011) señala que además de los efectos de desindustrialización y exposición a la volatilidad de los precios mayores en el caso de los *commodities*, el problema con el sector primario es que la desigualdad distributiva puede fortalecer la institucionalidad y políticas que refuercen las actividades rentistas.

De otro lado, el problema de poca demanda de mano de obra por parte del sector minero no sería un problema significativo si el gobierno aumentase sus ingresos en la forma de regalías e impuestos en general. Los dos candidatos que se encuentran en la segunda vuelta han propuesto un impuesto a las “sobreganancias” en el caso de la minería. Ese impuesto tiene el obvio problema

²⁴. Durante los últimos años la demanda por materias primas ha aumentado de manera marcada, fundamentalmente como resultado del crecimiento en China e India, reflejando no sólo su mayor tamaño y dinamismo sino una estructura más intensiva en materias primas. A la misma vez la producción de materias primas ha estado bastante rezagada como resultado de aumento de costos (por razones geológicas y tecnológicas) así como restricciones asociadas a políticas de regalías e impuestos más altos. El resultado de este descalce entre demanda y oferta ha sido un aumento de precios mayúsculo. Ver “A return to scarcity: the disinflation trend is over”, Barclays Capital, Equity Gilt Study, Capítulo 3, Febrero 2011.

que hay que definir que es una ganancia normal, así como determinar qué sucedería en caso los precios de materias primas cayesen. Una combinación de regalías con impuesto a las ganancias escalonados podría *de facto* tener un efecto similar a un impuesto a las sobre-ganancias sin entrar en los problemas semánticos asociados al término.

Asumiendo que el gobierno logre aumentar su participación de las utilidades del sector minero, lo importante es diseñar un mecanismo que reduzca la vulnerabilidad del país a fluctuaciones de precios y permita invertir parte de los recursos en educación, salud, infraestructura, etc. Nuevamente el tema institucional es crucial para mejorar la eficiencia en el gasto. La experiencia internacional está llena de experiencias desafortunadas de países con abundantes materias primas que no logran mejorar sus índices de desarrollo humano. Muy por el contrario, la economía se vuelve rentista. Ejemplos de este tipo son muchos países en África, en el Medio Oriente, Rusia, Venezuela, etc. En la mayoría, sino en la totalidad de esos países, la institucionalidad es muy débil. Por otro lado, otros países como Noruega, Canadá, Australia y más recientemente Chile han logrado conciliar un sector primario grande con prosperidad económica y equilibrios sociales.

Dada la fragilidad institucional peruana, existe el riesgo que ante un aumento de la renta fiscal la economía se termine pareciendo mas al primer tipo de países. La medida más obvia para fortalecer la institucionalidad fiscal es una regla contra cíclica²⁵. Una vez precisadas las dos o tres variables determinantes de la *performance* de ingresos fiscales (posiblemente crecimiento económico y un índice the precios de una canasta cambiante de materias primas) se estiman los ingresos estructurales (a diferencia de los cíclicos) en base a sus niveles de largo plazo. Los gastos se calibran de manera residual dado un objetivo de balance estructural predefinido. Dado el déficit en infraestructura, educación, salud y capital humano en el Perú, el balance estructural debería ser un pequeño déficit consistente con estabilizar (o reducir ligeramente) la relación de deuda a PBI²⁶. El excedente debería ahorrarse en un fondo fiscal que tendría el efecto no sólo de amortiguar el efecto de la volatilidad del precio de materias primas sobre el crecimiento económico sino también reducir la necesidad de intervención del BCRP.

²⁵ . En el Perú existe una regla fiscal no operativa. La política fiscal ha sido marcadamente pro-cíclica en los últimos años: muy expansiva cuando la economía crece de manera fuerte y contractiva en el último trimestre de 2008, luego del colapso de *Lehman Brothers*.

²⁶ . Si la economía crece, un déficit fiscal moderado es todavía consistente con mantener la relación deuda producto estable.

El tratamiento de los impuestos a la minería pondrá en el tapete el respeto por las reglas de juego, aspecto crucial si el objetivo es reconstruir institucionalidad. El sector privado se debe sentir partícipe de los cambios a implementar de manera tal que la inversión no pierda impulso. Los gobiernos peruanos desde 1990 ofrecieron contratos de estabilidad tributaria. En ausencia de mecanismos de adaptación como lo podría ser la regulación en el contrato Estado-empresa concesionaria, la ineficiencia ex-post de los contratos entre el Estado y las empresas mineras debe ser tratado dentro de las reglas de juego establecidas, es decir, a través de soluciones por mutuo acuerdo para evitar efectos sobre la credibilidad de la economía peruana. Una potencial solución consiste en ofrecer aumento en tasas impositivas (regalías e impuesto a la renta) pero por un período que va más allá de los actuales contratos de estabilidad tributaria. Eso puede hacerse de una manera relativamente voluntaria, y sería atractiva con empresas cuyo contrato de estabilidad tributaria está por expirar.

Complementariedades, productividad y empleo

El énfasis de la economía ha estado en el sector primario exportador, lo que ha traído altas tasas de inversión y crecimiento, pero menos empleo de calidad y crecimiento de la productividad del trabajador promedio. En la medida que no es posible generar un cambio estructural trasladando trabajadores de los sectores menos productivos a los más productivos, es necesario mejorar la productividad de industrias distintas a la minera. El reto es potenciar estos factores sin afectar al crecimiento económico que debe seguir siendo una preocupación fundamental por sus efectos en la pobreza, la confianza empresarial, la inversión y otros.

En diversas contribuciones, Dani Rodrik ha sugerido varias maneras de lograr estas mejoras. En esta perspectiva, se debe impulsar esquemas de auto-descubrimiento donde el Estado genere, de manera complementaria a la actividad privada, diversas externalidades de coordinación, de información y tecnológicas²⁷. Estas externalidades pueden suponer inversiones que no pueden ser realizadas por las empresas debido a que la apropiabilidad de dicha inversión es muy baja.

Posiblemente el caso más obvio de una inversión complementaria es la creación de infraestructura. Por ejemplo, en Cajamarca la inversión en infraestructura vial que una las zonas norte (eje de Jaén) y sur (eje de Cajamarca) permitiría aprovechar un mercado de 1.4 millones de

²⁷. Estas políticas son consistentes con la denominada política industrial. El uso de este concepto ha generado, sin embargo, confusiones por los retos que supone el diseño e implementación de la típica o tradicional política industrial.

personas²⁸. Las manufacturas, turismo, servicios, serían actividades que tendrían ganancias importantes en economías a escala y beneficios de un mercado interno más grande. La inversión privada seguiría.

Otro ejemplo puede ser la creación de un *cluster* turístico en Pisco a partir de la intensificación de la actividad de recuperación de restos arqueológicos. La zona fue afectada por un sismo mayor en el 2007 y no cuenta con una política industrial que le permita crecer. La creación de un museo en la ciudad, la recuperación de mantos Paracas y cerámica Nazca, la orientación del sistema educativo a la provisión de personal especializado y de un reforzamiento de la seguridad, le daría coherencia para la creación de un eje turístico Huaytara – Tambo Colorado – Pisco – Paracas, lo cual permitiría impulsar la inversión en hoteles, restaurantes y otros servicios.

En la medida en que las empresas grandes representan sólo una fracción de la PEA, se hace necesario también conceptualizar la problemática de empresas medianas y pequeñas y las industrias en las que se desenvuelven. Las empresas pequeñas suelen tener problemas distintos a las empresas grandes: falta de acceso al crédito a tasas de interés adecuadas, factores que las empujan a la informalidad, empleo de trabajadores con poco capital humano, falta de información sobre mercados de insumos y de productos, capacitación, entre otros. La formulación de políticas que sigue constituye un cambio de énfasis sustancial en la política económica vigente, y dada la atomización de las decisiones que involucra es necesario que este proceso sea constantemente evaluado.

El desarrollo de las industrias supone también cambios sustantivos en la generación y difusión de conocimientos. Para la mayor sofisticación y conocimientos en las empresas es clave la interacción entre la universidad y la industria en temas de investigación aplicada, además de las relaciones en el nivel de las capacidades profesionales, y entre la universidad y el Estado para la creación de insumos para la política gubernamental, el desarrollo de investigación básica y la creación de fondos de capacitación.

El aprovechamiento de las oportunidades de intercambio es también relevante. Se debe contar con una estrategia comercial para el mercado mundial que potencie los avances en integración y los acuerdos comerciales de la última década. La política de competencia y regulación juegan

²⁸. Actualmente toma 11-12 horas ir de Jaén a Cajamarca, poco menos que el tiempo que toma de llegar a Cajamarca desde Lima (Mendoza y Gallardo; 2011).

también un rol complementario importante. El control del poder de mercado a través de mecanismos de competencia o regulación puede permitir el traslado de capacidad de compra de sectores monopólicos o muy concentrados a sectores más competitivos. Sin embargo, el rol de la supervisión es aún mayor si facilita la estandarización de productos y el control de calidad que se requiere para el desarrollo de numerosas actividades industriales.

VI. Conclusiones

Las elecciones en primera vuelta han arrojado resultados sorprendentes. No obstante el notable crecimiento de la economía peruana y las importantes reducciones en las tasas de pobreza, la mayoría de la población en los sectores socioeconómicos bajos ha optado por elegir entre Keiko Fujimori y Ollanta Humala sobre candidatos con credenciales de gestión pública y aura de estabilidad como Alejandro Toledo, Luis Castañeda y Pedro Pablo Kuczynski.

Consistente con estos resultados un análisis más detallado de los indicadores de la economía peruana muestra una evolución heterogénea. De un lado, el desempeño de la economía peruana ha sido bastante bueno en lo referente al crecimiento del producto, el ambiente de negocios, la sofisticación y capacidades de diversas empresas, las tasas de crecimiento de la inversión y la reducción de la pobreza. De otro lado, los indicadores referidos al empleo, productividad y distribución del ingreso muestran resultados más modestos e inclusive preocupantes. Estas tres variables, donde el desempeño no es el mejor, son precisamente las relevantes en el bienestar de largo plazo de las economías.

El Perú sigue siendo una economía donde una gran parte de la PEA no tiene condiciones laborales adecuadas (salarios, seguros de salud, fondo de pensiones, capacitación), el crecimiento de la productividad es excesivamente heterogéneo con una baja dinámica para una gran parte de la población empleada y marcadas diferencias distributivas que no ceden en el proceso de crecimiento. En nuestra interpretación los avances, que no han sido menores en diversos temas, resultan insuficientes dada la situación final de las variables.

Entre las causas del desigual desempeño de la economía en el documento se enfatiza el poco éxito del Estado en la realización de sus tareas centrales, la inadecuada comprensión del fenómeno de globalización y la incapacidad del Estado enfrentar las características más básicas del crecimiento económico. Más específicamente, no obstante el crecimiento de los recursos a disposición del sector público, el Estado, a partir de problemas de oportunismo y la incorrecta conceptualización

de los fenómenos de globalización y pobreza, no garantiza a una gran parte de la población el acceso a un conjunto mínimo de servicios esenciales (salud, educación, servicios públicos, entre otros) como tampoco garantiza un manejo adecuado de los fondos públicos y una política redistributiva eficiente. La fragilidad institucional es un aspecto transversal en esta problemática.

Estos tres aspectos tienen serias implicancias sobre una economía primaria como la peruana debido a que este tipo de economías basada en la exportación de recursos naturales requieren de fortalezas institucionales y altas capacidades de gestión para que el crecimiento derivado de un *boom* exportador se traduzca en un mayor desarrollo de la población en el largo plazo, tal como ha sido evidenciado por los desarrollos recientes de la literatura económica.

En este contexto y sin el objetivo de ser exhaustivos en la revisión de temas, en el documento se avanza en tres temas de agenda para la discusión: la necesidad de una reforma institucional, la relevancia para el crecimiento de largo plazo de los sectores actualmente insertados en la economía mundial, así como el alcance de los cambios necesarios en el aparato productivo para mejorar el empleo, la productividad y la distribución del ingreso.

En lo referente a la agenda institucional tiene que existir en la práctica un cambio total en el énfasis de las políticas. Éstas si bien han logrado un entorno macroeconómico estable e incentivos para la inversión privada, han sido menos satisfactorias en aspectos fundamentales como la seguridad, justicia, empleo, salud y educación. El cambio de énfasis también tiene que darse desde el diseño hacia la implementación de políticas y programas. Para la consecución de todos estos objetivos es relevante fortalecer la institucionalidad al nivel de los cuadros técnicos actualmente disminuidos.

El crecimiento de la economía peruana ha estado bastante anclado en el sector primario en particular en el sector minero-energético y la situación de la economía mundial presente y esperada sugiere que la pérdida de la participación de la producción manufacturera ha sido inevitable. La exportación de recursos naturales, sin embargo, puede causar una debilidad institucional mayor y un menor crecimiento y desarrollo en el largo plazo. La tendencia a una economía rentista debe ser prevenido de esquemas como una regla fiscal anti-cíclica que potencie la gestión pública. Asimismo, los esquemas tributarios discutidos en esta coyuntura electoral deban ser implementados en el marco de la ley. La inversión en las actividades minero-energéticas

son clave para el crecimiento y la credibilidad ganada por la economía peruana debe ser mantenida.

El Estado debe acercarse también al sector privado generador de empleo para mejorar su productividad, para ello se requiere conceptualizar mejor su problemática y proveer de las complementariedades necesarias para la inversión en estas actividades –la creación de externalidades de coordinación, tecnológicas y de información sugeridas por Rodrik son un referente a considerar. Finalmente, consideraciones comerciales estratégicas pueden fortalecer las posibilidades de intercambio, mientras que mejoras en la funcionalidad institucional en el nivel del gobierno y las universidades y centros de investigación pueden fortalecer la generación de conocimientos.

VII. Bibliografía

Abhijit B. y E. Duflo (2011) "Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty", MIT Press.

Acemoglu D., S. Johnson y J. Robinson (2001) "The Colonial Origins of Comparative Development", The American Economic Review, Vol. 91, pp. 1369-1401.

Bravo-Ortega C. y J. De Gregorio (2005) "The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital, and Economic Growth". Policy Research Working Paper Series 3484. The World Bank.

Cardenas, M. y E. Levy Yeyati (2011) "Shifting Gears in the Age of Heightened Expectations". Latin America Economic Perspectives. Brookings Institution.

Caselli, F. (1999) "Technological Revolutions". The American Economic Review, Vol. 89(1), pp. 78-102.

Chacaltana, J. (2006) "¿Se Puede Prevenir la Pobreza?". Documento CIES.

Davis, D. y P. Mishra (2006) "Stolper-Samuelson is Dead, and Other Crimes of Both Theory and Data" en Ann Harrison: Globalization and Poverty. NBER Conference Report, Chicago. University of Chicago Press.

Figuroa, A. (2010) "Crecimiento versus Calidad de Vida", en G. Alarco (editor): Rutas hacia un Perú Mejor. ¿Qué hacer y cómo lograrlo?. Centrum. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Hall R. y C. Jones (1999) "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?". The Quarterly Journal of Economics, Vol. 114, No. 1, pp. 83-116.

Hausmann R. y B. Klinger (2008) "Growth Diagnostics in Peru". Working paper. Harvard University.

Helpman, E. (2004) "The Mystery of Growth", Harvard University Press.

INEI (2010) varios.

Jaramillo F. y C. Silva-Jauregui (2011) "Perú en el Umbral de una Nueva Era". Banco Mundial.

Kusnetz, S. (1955) "Economic Growth and Income Inequality". *The American Economic Review*, Vol. 45, No. 1, pp. 1-28.

Mehlum, H., K. Moene y R. Torvik (2005) "Institutions and the Resource Curse" *The Economic Journal* 116(508).

Mendoza, W. (2011) "Milagro Peruano y Desigualdad". *Revista Poder*.

Mendoza W. y J. Gallardo (2011) "Las Barreras del Crecimiento Económico de Cajamarca". Pontificia Universidad Católica del Perú. Mimeo.

OIT (2010) "Panorama Laboral".

Robinson J., R.Torvik y T. Verdier (2006) "Political Foundations of the Resource Course". *Journal of Development Economics*, Vol. 79, pp. 447-468.

PISA (2009) "What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading Mathematics and Science". Mimeo.

Porter, M. (2009) "Competitiveness a New Strategy for Peru". Universidad del Pacífico. Presentación.

Rodrik, D. (2008) "One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth". MIT Press.

Sachs, J. y A. Warner (1997) "Sources of Slow Growth in African Economies". *Journal of African Economies*, Oxford University.

Sachs, J. y A. Warner (2001) "The Curse of Natural Resources". *European Economic Review*, Vol. 45, pp. 827-838.

Williamson, J. (2011) "Trade and Poverty: When the Third World Fell Behind". MIT Press.

Yamada, G. y J. Castro (2006) "Poverty, Inequality, and Social Policies in Peru: As Poor as it Gets". Documento de Discusión. Universidad del Pacífico.